



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL  
CON ÉNFASIS EN MERCOSUR**

---

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

---

La Agenda de Seguridad Alimentaria del MERCOSUR en el  
periodo 2003-2015.

---

AUTOR: ANA MOLNAR

TUTOR: MARÍA CECILIA MENDOZA

## Resumen

El tema que se aborda en el TFM es la agenda de seguridad alimentaria regional (ASAR) del MERCOSUR “posneoliberal”, es decir en el periodo 2003-2015), entendiendo como seguridad alimentaria (SA) al acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos, nutritivos y culturalmente adecuados para satisfacer las necesidades de la población. El objetivo es analizar esta ASAR compuesta de distintas *vías* (tipos) de políticas, iniciativas y compromisos de SA (PICSAs) emanadas de las instituciones que conforman el MERCOSUR, para dar cuenta de los logros y limitaciones en el tratamiento de esta temática.

Con respecto a la metodología, se trata de un estudio cualitativo y explicativo, en el que se utiliza el análisis comparativo para la construcción de una tipología o *vialogía*, y la principal técnica de recolección de datos es el análisis del marco normativo e institucional del MERCOSUR. Los marcos teóricos desde los cuales abordo la integración regional son el regionalismo posliberal (Sanahuja, 2008) y el intergubernamentalismo radial (Perrotta, 2013), mientras que el enfoque teórico para tratar la SA es integral, ya que toma en cuenta las distintas dimensiones, sectores y factores que la atraviesan (CSA, 2013).

Los principales hallazgos dan cuenta de que en el periodo se conformó una ASAR compuesta de variadas vías de PICSAs, pero que éstas estuvieron desarticuladas entre sí. La principales limitaciones de la investigación son que el enfoque adoptado permite ganar integralidad pero a costa de perder profundidad analítica y que no brinda información acerca de los resultados de las PICSAs, ya que el carácter regional de todas y declaratorio de muchas de ellas conlleva una dificultad para rastrear la implementación y la evaluación.

El valor del TFM reside en tres aportes: teórico -la construcción de los conceptos de agenda regional, agenda de seguridad alimentaria y ASAR integral-, metodológico -la construcción de una vialogía de PICSAs recomendadas por organismos internacionales- y empírico -la indagación en espacios institucionales del MERCOSUR vinculados a la cuestión de la SA que no fueron tenidos en cuenta en trabajos anteriores-. Así, su aporte al conocimiento de la temática reside en que puede servir a futuras investigaciones que busquen analizar agendas de SA y su aporte profesional en que puede ser utilizado por técnicos y tomadores de decisión como insumo para evaluar agendas de SA actuales y para diseñar futuras agendas de SA más integrales, siendo ésta su principal implicación práctica.

**Palabras clave:** agenda regional, seguridad alimentaria, MERCOSUR

# Índice General

<b>Capítulo I. Introducción.....</b>	<b>5</b>
1. Planteamiento del tema.....	5
2. Objetivos: general y específicos.....	6
3. Hipótesis.....	7
4. Justificación y relevancia del tema.....	7
5. Metodología.....	9
6. Estructura del trabajo.....	12
<b>Capítulo II. Estado de la cuestión y marco teórico.....</b>	<b>13</b>
1. Estado de la cuestión.....	13
2. Teoría General: Hacia un marco teórico de la integración regional adecuado para abordar la ASAR del MERCOSUR.....	22
2.1. Integración regional y regionalismo.....	22
2.2. La estructura institucional del MERCOSUR: el Intergubernamentalismo radial.....	24
2.3. Agenda regional: políticas, iniciativas y compromisos.....	27
3. Teoría sustantiva: Hacia un enfoque integral de la agenda de seguridad alimentaria.....	29
3.1. Seguridad alimentaria.....	29
3.2. Agenda de Seguridad Alimentaria Regional.....	30
3.3. Enfoque integral de la seguridad alimentaria.....	31
3.4. Agenda de Seguridad Alimentaria Regional integral.....	33
<b>Capítulo III. El contexto de la ASAR del MERCOSUR 2003-2015.....</b>	<b>35</b>
1. Introducción.....	35
2. La situación de seguridad alimentaria en el mundo y en la región durante el periodo 2003-2015: subalimentación y malnutrición.....	35
2.1. La disponibilidad de alimentos en el mundo y en la región.....	35
2.2. El hambre en el mundo, en ALyC y en el MERCOSUR.....	38
2.3. La malnutrición en el mundo, en ALyC y en el MERCOSUR.....	42
3. El sistema alimentario y la (in)seguridad alimentaria en el mundo y en la región.....	45
3.1. El sistema de producción agrario dual y la debilidad de la AF.....	46
3.2. El insuficiente nivel de ingresos: pobreza, desempleo, bajos salarios y sistemas de protección social de escasa cobertura.....	50
3.3. El nivel de precios de los alimentos: alta volatilidad en el plano internacional e inflación en el plano doméstico.....	52
3.4. La concentración excesiva de las empresas agroalimentarias.....	55
3.5. Los factores ambientales: manejo inapropiado de recursos, deterioro ambiental, cambio climático, catástrofes naturales y pérdidas y desperdicios de alimentos.....	57
3.6. El modo de consumo globalizado y los alimentos ultraprocesados.....	59
3.7. La falta de educación e información alimentaria y nutricional.....	60
3.8. La deficiencia en las condiciones sanitarias.....	61
3.9. Problemas de inocuidad en el sector informal de la alimentación.....	62
3.10. La discriminación de las mujeres y la atención insuficiente a sus contribuciones y necesidades específicas.....	63
3.11. La desregulación de los mercados alimentarios domésticos y la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas y alimentos.....	64
3.12. Los factores político-institucionales y de gobernanza.....	66
4. Balance.....	69
<b>Capítulo IV. Una viología de las políticas, iniciativas y compromisos de seguridad alimentaria recomendadas por organismos internacionales.....</b>	<b>71</b>
1. Introducción.....	71
2. Las vías y subvías de políticas, iniciativas y compromisos de seguridad alimentaria.....	73
2.1. La vía Político-institucional de alto nivel y sus subvías.....	73
2.2. La vía Agricultura Familiar/Desarrollo Rural y sus subvías.....	73
2.3. La vía Social/Asistencial y sus subvías.....	75

2.4.	La vía Laboral y sus subvías.....	76
2.5.	La vía Industrial y sus subvías.....	77
2.6.	La vía Comercial y sus subvías.....	77
2.7.	La vía Nutricional y sus subvías.....	79
2.8.	La vía Cultural.....	80
2.9.	La vía Inocuidad y sus subvías.....	81
2.10.	La vía Científico-tecnológica y sus subvías.....	82
2.11.	La vía Ambiental y sus subvías.....	82
2.12.	La vía Gestión de riesgos y asistencia humanitaria y sus subvías.....	83
2.13.	La vía-enfoque de Género y sus subvías.....	84
2.14.	La vía Cooperación internacional y sus subvías.....	85
2.15.	La vía Comercio internacional/regional y sus subvías.....	85
3.	Balance.....	88
<b>Capítulo V. Los espacios institucionales del MERCOSUR relacionados con la seguridad alimentaria y sus políticas, iniciativas y compromisos en el periodo 2003-2015 (Parte 1).....92</b>		
1.	Introducción.....	92
2.	Las vías y subvías de PICSAs y los espacios institucionales de los cuales emanaron.....	93
2.1.	La vía Político-institucional: instancias institucionales de alto nivel político (CMC, PM, Cumbres Presidenciales) y órganos de participación social (FCES, RE, UPS / Cumbres Sociales).....	93
2.2.	La vía Agricultura familiar/Desarrollo rural: REAF, GMC, CMC, PM y FOCEM..	102
2.3.	La vía Social: RMADS, CCMAS, ISM, CMC y FOCEM.....	114
2.4.	La vía Laboral: órganos socio-laborales (RMT, SGT 10, CSL, GANEMPLE, OMTM), CMC y GMC.....	121
2.5.	La vía Industrial: RECM, GT ESyS de la RMADS, CMPYMEA-SGT 7, FOPYME, GAHFOPYME, GIP/STG 14 y CMC.....	127
2.6.	La vía Comercial: CT 5, CT 7, CCM y CMC.....	132
2.7.	La vía Nutricional: RMS, GTSAN, CIENT, GAHENT-SGT 11, CA-SGT3, CMC y GMC.....	136
2.8.	La vía Cultural: CPC, RMADS, ISM y RMC.....	146
<b>Capítulo VI. Los espacios institucionales del MERCOSUR relacionados con la seguridad alimentaria y sus políticas, iniciativas y compromisos en el periodo 2003-2015 (Parte 2).....150</b>		
2.9.	La vía Inocuidad: RMA, SGT 8, CA-SGT 3, RMS, CT 5, GMC y CMC.....	150
2.10.	La vía Científico-tecnológica: RMACTIM, RECyT, GMC y CMC.....	155
2.11.	La vía Ambiental: RMMA, SGT 6, GAHLDS, GAHANAG, PM, CMC y GMC....	157
2.12.	La vía Gestión de riesgos de desastres y Asistencia humanitaria: REHU, RMAGIRD, SGT 6, RAADH, IPPDH, GMC y CMC.....	166
2.13.	La vía-enfoque de Género: RMAAM, REAF, RMADS/CCMAS, RMS, REHU....	171
2.14.	La vía Cooperación internacional: CCT/GCI, UTCI y GMC.....	174
2.15.	La vía Comercio internacional/regional: CDCS, GAH OMC-SGPC, GAHRE-GRELEX, RAADH, REAF, CMC, GMC y CCM.....	177
3.	Balance.....	185
<b>Capítulo VII. Reflexiones finales.....209</b>		
1.	Hallazgos.....	208
2.	Aportes, limitaciones y continuaciones.....	213
<b>Referencias bibliográficas.....216</b>		
1.	Libros y capítulos de libros.....	216
2.	Artículos en Revistas especializadas.....	217
3.	Ponencias es Congresos, Encuentros y Jornadas.....	220
4.	Cursos virtuales.....	221
5.	Tesis de maestría y doctorado.....	221
6.	Fuentes Electrónicas.....	221
7.	Fuentes de datos cuantitativos.....	222
8.	Informes de organismos internacionales.....	222
9.	Declaraciones y Tratados Internacionales y regionales.....	225

10.	Normativa del MERCOSUR.....	226
11.	Actas y Anexos de actas de instituciones del MERCOSUR.....	227
12.	Fuentes Periodísticas / Notas de prensa.....	229
	<b>Anexos.....</b>	<b>230</b>
	Anexo 1. Organigrama de la estructura institucional del MERCOSUR.....	230
	Anexo 2. Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS).....	231
	Anexo 3. Declaración de Brasilia “Por un MERCOSUR sin hambre y en pleno ejercicio de su Soberanía Alimentaria” (17 de Noviembre de 2008).....	238
	<b>Acrónimos y siglas.....</b>	<b>241</b>

## Índice de cuadros, figuras y gráficos

### Cuadros

Cuadro 1.1. Variables e indicadores.....	10
Cuadro 1.2. Instrumentos de recolección y técnicas de procesamiento según objetivo.....	11
Cuadro 3.1. Número de personas con hambre y prevalencia del hambre en el mundo, ALyC y países del MERCOSUR .....	39
Cuadro 3.2. Evolución de la prevalencia de la malnutrición en menores de 5 años. Mundo y ALyC.....	43
Cuadro 3.3. Prevalencia de la malnutrición en menores de 5 años. Países del MERCOSUR.....	44
Cuadro 3.4. Prevalencia de obesidad en adultos (mayores de 20 años) en el año 2008.....	44
Cuadro 3.5. Porcentaje del área cultivada con soja respecto al área cultivada con los 5 cultivos más importantes de cada país y porcentaje de incremento en la producción (en toneladas) en los últimos 10 años. Hacia el año 2012.....	47
Cuadro 3.6. Proporción de la población con acceso a servicios de suministro de agua e instalaciones sanitarias. Evolución 1990-2012 en el mundo, ALyC y MERCOSUR.....	61
Cuadro 4.1. La Vialogía: vías y subvías de PICSAs.....	89
Cuadro 6.1. Las PICSAs del MERCOSUR 2003-2015 de acuerdo con la vialogía integral.....	191

### Figuras

Figura 2.1. Inseguridad alimentaria.....	30
Figura 3.1. Los números de la AF en el mundo.....	48
Figura 3.2. Los números de la AF en el MERCOSUR.....	49
Figura 3.3. La concentración en la industria (agro)alimentaria.....	56
Figura 4.1. Las vías de PICSAs. Caminos hacia la seguridad alimentaria.....	91
Figura 6.1. Estructura radial de los espacios institucionales del MERCOSUR vinculados a la seguridad alimentaria.....	207

### Gráficos

Gráfico 3.1. Suministro alimentario de energía en Mundo + (Total) entre 1963 – 2013.....	36
Gráfico 3.2. Saldo comercial agroalimentario de países de Sudamérica en el año 2013.....	37
Gráfico 3.3. Los progresos en las metas internacionales del hambre en ALyC.....	40
Gráfico 3.4. Evolución de la tasa de inflación anual de ALyC y variación anual del índice de precios de alimentos a nivel internacional de la FAO.....	53
Gráficos 3.5. Índice de precio de los alimentos del Mundo, Brasil, Paraguay y Uruguay. Evolución 2000-2015.....	54

# Capítulo I.

## Introducción

*La historia de la humanidad ha sido desde el principio  
la historia de su lucha por la obtención del pan nuestro de cada día.*

*Josué de Castro, Geopolítica del hambre, 1951*

*(De Castro, 1962:27)*

### 1. Planteamiento del tema

El tema que se investiga en el presente TFM es la Agenda de Seguridad Alimentaria Regional (ASAR) del MERCOSUR durante el periodo 2003-2015, es decir la agenda de políticas, iniciativas y compromisos orientados a la seguridad alimentaria (PICSA) regionales, es decir, emanadas de las instituciones del MERCOSUR. Se entiende aquí que son de seguridad alimentaria (SA) en un sentido amplio, es decir, que abordan aspectos de la producción, la distribución y/o el consumo de alimentos en miras a garantizar que toda la población tenga en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos, nutritivos, culturalmente adecuados y preferentemente producidos localmente para satisfacer sus necesidades alimenticias y nutricionales a fin de llevar una vida activa y sana.

Es preciso aclarar que el objeto de estudio no es la agenda de políticas nacionales de SA de los países que conforman el MERCOSUR. El trabajo tampoco pretende medir o evaluar los resultados o impactos de la ASAR, sino que pretende abordar las cualidades o características de las distintas vías de PICSA y de la ASAR en su conjunto. También es necesario remarcar que lo que se estudia aquí es la agenda de SA del MERCOSUR y para el MERCOSUR, es decir orientada a satisfacer la SA de los países de la región, y no la agenda orientada a satisfacer la SA de otros países del mundo.

En cuanto a la delimitación espacial, abarca al MERCOSUR, con énfasis en el PIR originario conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, no sólo porque son los únicos Estados Partes (EP) durante todo el periodo considerado<sup>1</sup> sino también porque comparten el modelo productivo del agronegocio y la característica de formar parte del selecto grupo de países con excedentes netos relevantes de alimentos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Si bien Venezuela se incorporó en 2013 fue suspendido más tarde y Bolivia inició su incorporación en 2015.

<sup>2</sup> Se estima que en el mundo sólo el 10 % de la población vive en países con excedentes netos relevantes de alimentos. Entre éstos están las poblaciones de los países fundantes del MERCOSUR junto a los EE.UU y Canadá en América, Australia y Nueva Zelanda en Oceanía y Ucrania (Vilella y Renis, 2016).

En cuanto a la delimitación temporal, abarca el periodo 2003-2015 en la región, que algunos autores han dado en llamar “posneoliberal” (Sader, 2008) y se caracteriza por el mantenimiento en el poder de gobiernos progresistas que combinaron continuidades y rupturas con el neoliberalismo (Quiroga et al 2009; Gudynas y Guevara, 2008)<sup>3</sup>, ya que existe cierto consenso entre quienes han estudiado el tema acerca de que fue en este contexto posneoliberal y en el marco de un modelo de regionalismo posliberal (Sanahuja, 2008, 2012), en el cual la cuestión de la SA fue incorporada en la agenda regional del MERCOSUR (Maluf, Griesa y Schmitt, 2009; Flores, 2013).

Sin embargo, los pocos trabajos que dan cuenta de la ASAR del MERCOSUR no la analizan en profundidad sino que sólo la esbozan superficialmente y se centran en dos espacios institucionales: el MERCOSUR social y la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (Maluf et al, 2009; Flores, 2012, Gonzalez, 2012). Sin duda, estos impulsaron iniciativas que explícita o implícita/indirectamente apuntan a la SA. Sin embargo, es necesario indagar también en otros espacios institucionales del MERCOSUR que se vinculan a la cuestión de la SA, para ver si el tema fue tratado también de manera explícita o implícita en sus agendas de trabajo. En este sentido cabe preguntarse: ¿Cuál fue el contexto de esta ASAR, es decir, cual es la situación de la SA en los países de la región y qué factores del sistema alimentario inciden en la inseguridad alimentaria (IA) en la región? ¿Cuáles son las diversas PICSAs recomendadas por organismos internacionales para hacer frente a estos factores, y cómo pueden ordenarse y clasificarse dichas recomendaciones? ¿Cuáles fueron las instituciones del MERCOSUR y las PICSAs emanadas de ellas que dieron forma a la ASAR del MERCOSUR? De estas preguntas se deriva la pregunta de investigación: ¿La ASAR del MERCOSUR en el periodo 2003-2015, fue una agenda integral, es decir, estuvo compuesta por un conjunto de distintas vías de PICSAs y coordinadas entre sí?

## **2. Objetivos: general y específicos**

**Objetivo general:** Analizar, desde un enfoque integral y teniendo en cuenta la situación y el contexto, la Agenda de Seguridad Alimentaria Regional (ASAR) del MERCOSUR –las

---

<sup>3</sup> La principal contradicción es el modelo de desarrollo neoextractivista, basado en la inserción internacional como proveedores de commodities y receptores de IED y en la centralidad de las políticas sociales, en particular las transferencias condicionadas de ingresos (Gudynas, 2012; Svampa, 2013; Belloni y Wainer, 2014). Esta contradicción se expresa en la cuestión de la SA, ya que al tiempo que fue incorporada en las agendas nacionales y regionales, se reforzó el modelo del agronegocio o agricultura industrial orientado a la exportación. Como expresión de esta contradicción, en la mayoría de los países hubo un énfasis en las transferencias de ingresos y una articulación escasa con otros tipos de políticas de SA (Maluf et al. 2009).

diferentes vías (tipos) de políticas, iniciativas y compromisos de seguridad alimentaria (PICSAs) emanadas de las instituciones que conforman el PIR- durante el periodo 2003-2015, para dar cuenta de los logros y limitaciones en el tratamiento de esta temática en el PIR.

### **Objetivos específicos:**

- 1) Contextualizar la ASAR del MERCOSUR 2003-2015, dando cuenta de la situación de la SA en el mundo y en la región y de los factores del sistema alimentario que en ésta inciden, para luego poder comprender las PICSAs recomendadas por organismos internacionales expertos en SA.
- 2) Construir una *vialogía* de PICSAs recomendadas por organismos internacionales expertos (según un enfoque integral de la SA) para luego compararlas con las PICSAs que efectivamente emergieron de las instituciones del MERCOSUR y así poder hacer un análisis ordenado y sistemático de la ASAR del MERCOSUR.
- 3) Identificar los distintos espacios institucionales del MERCOSUR que tienen puntos en contacto con la SA para rastrear si efectivamente impulsaron alguna PICSA.
- 4) Comparar estas PICSAs surgidas de las instituciones del MERCOSUR con la *vialogía* de PICSAs recomendadas, para identificar las vías y subvías de PICSAs que se han desarrollado (sean explícitas o implícitas/indirectas)<sup>4</sup>, la relación entre ellas (articulación/desarticulación) y las vías y subvías ausentes y difusas<sup>5</sup>.

### **3. Hipótesis**

La Agenda de Seguridad Alimentaria Regional del MERCOSUR 2003-2015 no fue integral (Variable Dependiente) debido a la ausencia de algunas vías y subvías recomendadas de políticas, iniciativas y compromisos de seguridad alimentaria y a la desarticulación entre ellas y entre los distintos espacios institucionales del PIR (Variable Independiente)

### **4. Justificación y relevancia del tema**

La elección del tema se originó en mi trabajo en el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas perteneciente al Instituto Nacional de Tecnología

---

<sup>4</sup> Del análisis de las recomendaciones internacionales respecto a la SA se desprende que existen políticas, iniciativas y compromisos que no son explícitamente de SA o que no apuntan explícitamente a ella en sus objetivos, pero sí lo hacen implícitamente en tanto tienen interfaz con la SA y gran potencial de incidir en ella.

<sup>5</sup> Considero que son PICSAs difusas cuando no sólo no apuntan a ella directamente, sino que tienen un carácter muy general, abarcando todo tipo de productos y no focalizándose en los alimentos.



Agropecuaria (INTA), donde comencé a interesarme e investigar en cuestiones relacionadas a la SA. A su vez, mi formación como politóloga, me lleva a abordar esta temática desde la agenda de políticas, iniciativas y compromisos oficiales regionales, es decir, emanados de las instituciones del MERCOSUR.

Respecto a la pertinencia y relevancia de la temática dentro del área de conocimiento de la Maestría PIR-MERCOSUR, el hambre y la SA son uno de los grandes temas de la agenda global del desarrollo, ya que una población bien alimentada y nutrida no es sólo un imperativo ético sino que reviste un carácter estratégico y es precondition de todo proceso de desarrollo, en tanto impacta directamente en la salud de la población (y por ende en la calidad y la productividad de la mano de obra) y en la estabilidad social y política. De hecho, la erradicación del hambre fue parte de Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015 y lo es de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU. A su vez, la SA se convirtió en un tema central en la agenda internacional en el periodo abarcado en este trabajo, en tanto la crisis alimentaria internacional del año 2008 la puso en primer plano y llevó al surgimiento o fortalecimiento de varias iniciativas de SA.

Se trata de uno de los problemas de desarrollo que afecta principalmente a los países del “Sur global”, entre los que se encuentran los países del MERCOSUR, una subregión en la que convive una alta capacidad de producción de alimentos con un porcentaje de subalimentación que todavía ronda el 5% -a pesar de los avances en los últimos años- y con una creciente malnutrición, de la mano de fenómenos como el sobrepeso y la obesidad. Este tema no puede ser ajeno al principal proceso de integración regional (PIR) en el que se enmarcan estos países –el MERCOSUR- ya que la SA de un país de la región no es un problema exclusivo de él, sino que tiene impactos en todos los países que la conforman –las migraciones son el reflejo más acabado- por lo cual es un desafío que debe enfrentarse de manera conjunta (FAO, 2013).

Además, si bien son las políticas a nivel nacional las que tienen un impacto directo en la SA, el apoyo regional a las políticas nacionales y locales y la coordinación y colaboración en el plano regional son muy importantes, en tanto los organismos regionales proporcionan incentivos políticos y orientación técnica para promover la respuesta a nivel nacional generando marcos para la elaboración de políticas nacionales, funcionan como una interfaz entre los niveles mundial y nacional -al contribuir a difundir y adaptar las prácticas y las enseñanzas aceptadas internacionalmente-, abordan dimensiones transfronterizas de la SA y facilitan la cooperación internacional (asistencia financiera, transferencia tecnológica y desarrollo de capacidades) (CSA, 2013; ONU 2010).

En este sentido, el MERCOSUR tiene capacidad para coordinar políticas e instalar temas y enfoques en miras a garantizar la SA de la región en su conjunto, generando marcos para la elaboración de políticas nacionales y difundiendo aquellos aceptados a nivel internacional, en virtud de la capacidad de retroalimentación que tienen los PIR, ya que el proceso de toma de decisiones y la construcción de instituciones en el nivel regional luego retroalimenta a los Estados miembros y sus procesos políticos e instituciones domésticas (Perrota, 2013; Risse, 2005;). A su vez, por su trabajo acumulado en el plano de la integración comercial y productiva es el organismo regional privilegiado para el abordaje de las dimensiones transfronterizas de la SA. A pesar de su crisis, es el organismo regional más sólido, en el sentido de que a diferencia de otros, ha logrado acumular un amplio conjunto de reglamentaciones, acuerdos y tratados, que además de ser vinculantes para los EP constituyen un piso de acuerdo aceptado activa o pasivamente por todos los miembros (Larsen, 2016). En este sentido, el MERCOSUR se constituye en un ámbito privilegiado a nivel regional para abordar agendas temáticas de distinto tipo y en particular la agenda de SA, en tanto los expertos sobre el tema señalan la necesidad de “construir sobre acuerdos ya alcanzados” (Flores, 2013; Prakash, 2011).

## **5. Metodología**

En cuanto al tipo de estudio, el enfoque elegido para abordarlo es cualitativo, ya que se apoya en la utilización de métodos e instrumentos que ponen el énfasis en las cualidades y en los procesos, en tanto lo que se busca comprender son las características de las distintas vías de PICSA y de la ASAR del MERCOSUR, y no medir o evaluar sus resultados en términos cuantitativos. Los datos cuantitativos expuestos en el trabajo revisten un carácter ilustrativo y son utilizados para mostrar de la situación de la SA en el mundo y en la región (contextualizar) y no para dar cuenta del objetivo general de la investigación.

Teniendo en cuenta el conocimiento actual del tema que revela la literatura (medio) y el enfoque que pretendo darle (cualitativo), se trata de un estudio explicativo, ya que su objetivo es explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da, o dicho de otra forma, por qué estas variables están relacionadas: la falta de integralidad de la ASAR, y la desarticulación entre las vías de PICSA y entre los espacios institucionales del MERCOSUR.

En relación al tipo de diseño del estudio, éste es no experimental u observacional -se observan los fenómenos tal como se dan en su contexto-, longitudinal -se hacen observaciones

a lo largo del tiempo durante un periodo relativamente extenso, de doce años- y retrospectivo -ya que se focaliza en un periodo de tiempo pasado, de 2003 a 2015-.

El universo de la investigación son todas las PICSAs emanadas de las instituciones del MERCOSUR, y las unidades de análisis investigadas son cada una de estas PICSAs. No se realizó una muestra del universo ya que se seleccionaron y analizaron todos y cada uno de los elementos de la población.

Las principales variables analizadas y sus indicadores se resumen en el cuadro 1.1.

**Cuadro 1.1. Variables e indicadores**

<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
Vías (tipos o especies) de las PICSAs del MERCOSUR	Espacio institucional del cual emana
	Dimensión de la SA en que se centra (disponibilidad/producción, acceso/distribución, utilización/consumo, estabilidad/sostenibilidad)
	Sector en que se centra (económico, comercial, productivo -agro/industria-, social, laboral, cultural, género, salud, nutrición, sanidad, educación, información, ambiente)
	Factor influyente en la SA en el que se centra (diagnóstico del cuál parte)
Nivel de integralidad de la ASAR del MERCOSUR	Presencia/ausencia de diversas vías de PICSAs
	Articulación/desarticulación entre PICSAs de distintas vías y entre distintos espacios institucionales

La principal técnica de recolección de datos es el análisis de documentación proveniente del marco normativo e institucional del MERCOSUR, mediante la que se relevan datos secundarios tales como Decisiones del CMC, Resoluciones del GMC, Directivas del CMC, Recomendaciones de las RM, las RE, los Grupos, los SGT y el PM elevadas al CMC y al GMC, proyectos del FOCEM, Memorándums de entendimiento, Acuerdos marco, Protocolos de compromiso, Declaraciones y Comunicados conjuntos presidenciales, Declaraciones del CMC y Declaraciones del PM, así como recomendaciones, propuestas, iniciativas, estrategias y proyectos que no se traducen en normativa pero que constan en las actas y productos de diversos órganos regionales. En relación con los procedimientos de análisis de los datos se utiliza el análisis cualitativo y el comparativo.

El método comparativo, que sirve para explorar similitudes y diferencias, identificar cuestiones en común y ponerlas en un contexto más amplio (Cais, 1997) se utiliza doblemente en esta investigación.

En primer lugar, se usa para construir una tipología o –según los términos utilizados en este trabajo- una *vialogía* de PICSAs recomendadas. La construcción de tipologías es un procedimiento metodológico que permite la conceptualización ordenada y el análisis empírico de una realidad o fenómeno complejo, resumiendo en un conjunto reducido y significativo de tipos a cualquier unidad de análisis (López Roldán, 1996), en este caso PICSAs. En este trabajo, a partir de las recomendaciones de políticas e iniciativas de SA realizadas por organismos internacionales (especialmente por la FAO y otras agencias de la ONU), construyo una *vialogía* de PICSAs recomendadas, es decir una agrupación de vías (tipos) en función de la similitud en atributos fundamentales (Cochrane, 1997), que permite clasificar a las PICSAs (la clase) en vías (tipos, categorías o especies) y subvías (subtipos, subcategorías o subespecies). Utilizo los términos vía y vialogía antes que tipo y tipología, porque considero que más que categorías o especies de PICSAs son “camino hacia” la SA. Como toda tipología, esta *vialogía* es un modelo abstracto y flexible, es decir que representa formalmente una realidad -no se encuentra en estado puro en la realidad- y puede aplicarse para analizar distintas realidades empíricas. (López Roldán, 1996).

Esta *vialogía* resulta útil, en un segundo momento, para comparar a las PICSAs recomendadas con las PICSAs efectivas que tuvieron lugar en el MERCOSUR entre 2003 y 2015, y así obtener conclusiones pertinentes para los objetivos y la hipótesis de la investigación, particularmente para identificar las vías presentes, las vías ausentes y la articulación o desarticulación entre la vías. A su vez, esta *vialogía* podría resultar útil como punto de partida para analizar casos particulares en el futuro.

Estos puntos se resumen en función de cada objetivo específico en el cuadro-síntesis 1.2. que aparece a continuación.

**Cuadro 1.2. Instrumentos de recolección y técnicas de procesamiento según objetivo**

<b>Objetivo específico</b>	<b>Instrumento de recolección</b>	<b>Población/muestra</b>	<b>Técnicas de procesamiento</b>
1	Análisis bibliográfico y documental	Países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)	Análisis cuantitativo y cualitativo
2	Análisis de documentos de	PICSAs recomendadas por	Análisis comparativo <i>Vialogía</i> (tipología)

	organismos internacionales	expertos	
3	Análisis de documentación del MERCOSUR	PICSAs emanadas de las instituciones del PIR-MERCOSUR	Análisis cualitativo
4	Análisis de documentación del MERCOSUR	PICSAs emanadas de las instituciones del PIR-MERCOSUR	Análisis comparativo <i>Vialogía</i> de PICSAs del MERCOSUR

## 6. Estructura del trabajo

Respecto a la estructura del TFM, y a modo de guiar al lector, el mismo se encuentra ordenado en el presente capítulo (el capítulo introductorio), al cual le siguen un capítulo teórico, cuatro capítulos de desarrollo y un capítulo de conclusiones. El capítulo teórico da cuenta del estado de la cuestión y del marco teórico general y específico. El primer capítulo de desarrollo –que responde al primer objetivo específico- da cuenta del contexto en el que surgió y se desarrolló la ASAR del MERCOSUR en el periodo 2003-2015, centrándose en la situación de la SA en el mundo y en la región y en los factores del sistema alimentario que inciden en la IA. El segundo capítulo –que responde al objetivo específico dos- consiste en la construcción de una vialogía de PICSAs recomendadas por expertos, que aparecen como contracara de los factores causales de la IA identificados en el capítulo anterior. El tercer y el cuarto capítulo –que responden a los objetivos específicos tres y cuatro- identifican los distintos espacios institucionales del MERCOSUR relacionados con la SA y las PICSAs emanadas de ellos, dando cuenta de las vías y subvías de PICSAs que efectivamente desarrollaron (explícitas o implícitas/indirectas), la relación entre ellas (articulación/desarticulación) y las vías y subvías ausentes y difusas. Por último, el capítulo de conclusiones o reflexiones finales, recupera los hallazgos de los capítulos del desarrollo y da cuenta de las limitaciones y de los aportes de la investigación.

## Capítulo II

### Estado de la cuestión y Marco teórico

#### 1. Estado de la cuestión

Dentro de los estudios sobre el problema del hambre, la alimentación y la SA pueden distinguirse dos grandes tradiciones. Por un lado, los enfoques neomalthusianos –derivados de las teorías de Malthus<sup>6</sup>– consideran que el problema del hambre es un problema exclusivamente de producción y de disponibilidad de alimentos per cápita, y que por lo tanto las soluciones son el control de la natalidad y aumentar la producción mediante un modelo agrario “productivista” (revolución verde), enfocando muchas veces el análisis en términos sectoriales (sector agropecuario). Por otro lado, los enfoques que consideran que se trata de un problema que es fundamentalmente de distribución y de acceso, y también crecientemente de consumo y utilización de esos alimentos (Aguirre, 2004; De Castro, 1962; Moore Lappé y Collins, 1982, 2015; Sen, 1982, 1983). Actualmente, la tendencia es hacia enfoques cada vez más integrales, que reconocen múltiples factores causales de la IA, tienen en cuenta las diversas dimensiones de la SA y los diferentes sectores que conforman el sistema (agro)alimentario: la producción agropecuaria, las industrias alimentarias, la distribución y comercialización de alimentos frescos y procesados, el consumo y la utilización de los mismos, y las diferentes esferas que atraviesa -económica, social, salud, educación, medio ambiente- (CSA, 2013).

Una de las obras fundantes acerca del hambre en nuestra región es *Geopolítica del hambre* del brasileño Josué de Castro<sup>7</sup>, publicada por primera vez en 1951. En la primera parte del

---

<sup>6</sup> Thomas Robert Malthus, economista inglés, planteó a fines del siglo XVIII la teoría de que población crece en progresión geométrica mientras que la producción de alimentos lo hace en progresión aritmética, de forma tal que a la larga la producción sería irremediamente insuficiente para las necesidades de la población. Esta hipótesis de que existe una ley natural del crecimiento de la población fue posteriormente refutada por varios autores y por la propia historia, demostrándose que lo que existe en realidad son tendencias o ciclos demográficos, que cambian de un periodo a otro y de país en país, de acuerdo con los tipos de organización social. Sin embargo, a mediados del siglo XX varios autores resucitaron la teoría de Malthus -ante el auge demográfico de países como China e India-, dando lugar a lo que se ha llamado neomalthusianismo, una teoría demográfica, social y poblacional que manifiesta la desproporción de la población en relación con la capacidad del planeta para producir recursos, considerando el exceso de población de las clases pobres u obreras como un problema para su calidad de vida -a diferencia de malthusianismo clásico que lo considera un problema para el Estado, el orden social y las élites- y planteando como solución el control de la natalidad. Entre ellos se encuentran Paul R. Ehrlich, Joel E. Cohen, y organizaciones como el Club de Roma, Population Matters, y Optium Population Trust. El neomalthusianismo ha sido criticado porque su razonamiento termina atribuyendo la culpa de la pobreza y el hambre a los propios pobres, sin tener en cuenta las desigualdades entre clases y países. Sobre las críticas al neomalthusianismo se recomienda ver *Geopolítica del Hambre* de Josué de Castro.

<sup>7</sup> Josué de Castro (Recife, Brasil, 5 de septiembre de 1908 – París, Francia, 24 de septiembre de 1973) fue un médico, nutriólogo, geógrafo, escritor y activista brasileño contra el hambre en el mundo. Fundó el Instituto de Nutrición de la Universidad del Brasil, en 1952 fue electo Presidente del Consejo Ejecutivo de la FAO, y en

libro, contraponiéndose a los argumentos neomalthusianos, sostiene que el hambre es un fenómeno social fabricado por el propio hombre –por la organización económica-social y no por las condiciones naturales o la geografía- y que no es consecuencia sino causa de la superpoblación, centrando el problema no sólo en la producción sino también en la distribución y la utilización de los alimentos. A su vez, considera que el hambre en sus múltiples matices: desde el hambre global o energética -cuando el individuo no recibe el total de calorías diarias necesarias- hasta el hambre parcial o específica -cuando la alimentación es deficiente en determinados nutrientes esenciales: proteínas, minerales, vitaminas-. Denomina a esta última “hambre oculta” y considera que es el mayor flagelo de la humanidad. En la segunda parte del libro, realiza una distribución regional del hambre, con una exhaustiva descripción de la situación alimentaria y geográfica de cada continente -América, Asia, África y Europa- y sus subregiones y países; y concluye que en el mundo hay recursos naturales suficientes y avances científicos prometedores como para alimentar correctamente a toda la población del planeta (De Castro, 1962).

Otra obra fundante sobre el tema es *Poverty and Famines: an essay of entitlement and deprivation*, de Amartya Sen (1982), quien a partir del estudio de una serie de casos de hambrunas en diferentes países y años, concluye que en todos los casos los alimentos estaban disponibles en forma de cosechas o de stocks exportables, pero no fueron accesibles a una parte de la población: los pobres. Entre las hambrunas que Sen estudia se encuentran la Gran Escasez de Bengala de 1943; la hambruna en Wollo, Etiopía de 1973; la de Harerghe, Etiopía de 1974; y la de Bangladesh de 1974 (Sen, 1982). Así, demuestra empíricamente su teoría: que la causa del hambre no es tanto la insuficiente producción de alimentos, sino principalmente problemas en la distribución -mecanismos escasos o injustos- y las escasas “capacidades” de los individuos para hacer uso adecuado de los alimentos a los que acceden, relacionadas con condiciones sanitarias, educación, servicios médicos, género, etc. A esta manera de abordar el problema de la SA la denomina *enfoque de las capacidades*.

Otra obra fundamental es *Doce mitos sobre el hambre* de Frances Moore Lappe, Joseph Collins y Peter Rosset (1998) en el cual los autores refutan con datos empíricos uno a uno los mitos que rodean a este tema: que no hay suficientes alimentos para todos, que es culpa de la naturaleza, que hay demasiada gente, que producir más alimentos sería a costa del medio ambiente, que las explotaciones más grandes son más eficientes, que las soluciones son la

---

1954, el Consejo Mundial de la Paz le otorgó el Premio Internacional de la Paz. Después del golpe de Estado de 1964 en Brasil, residió en Francia y fue presidente del Centre Internationale pour le Développement (Centro Internacional para el Desarrollo) y del Association Médicale Internationale pour l'Etude des Conditions de Vie et de Santé (Asociación Médica Internacional para el Estudio de la Vida y de la Salud).

Revolución Verde, el libre mercado y el libre comercio, que la ayuda internacional de Estados Unidos es positiva en la lucha contra el hambre, que no es asunto de los países del Norte. En 2015 Moore y Collins lanzaron una nueva versión actualizada de este libro titulada *World Hunger: Ten Myths* (2015).

En lo que concierne específicamente al concepto de seguridad alimentaria (SA) y su evolución, comenzó a utilizarse a fines de la década de 1970 y fue desarrollado por las agencias de la ONU vinculadas a las temáticas de alimentación y nutrición como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) que lo plasmaron en múltiples documentos. En sus comienzos, el concepto ponía el énfasis en el problema de la producción de alimentos y el equilibrio entre la oferta y la demanda, una visión limitada, de tinte productivista y neomalthusiano, que derivó en numerosas críticas por parte de diversos actores de la sociedad civil, quienes con el tiempo lograron que evolucionara incorporando nuevas dimensiones y perspectivas. En los años 90 la FAO comienza a reconocer que la SA no es tanto un problema de producción, sino fundamentalmente de acceso a los alimentos y a partir de este reconocimiento en la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996<sup>8</sup>, impulsó un nuevo concepto de SA centrado en el acceso, plasmado en la *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial*. El mismo afirma 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 alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996).

Paralelamente al concepto de SA surgieron otros dos conceptos vinculados al mismo tema, diferentes pero complementarios. Uno de ellos es el de soberanía alimentaria, desarrollado por primera vez en el marco del Foro Mundial por la SA<sup>9</sup> de 1996 por La Vía Campesina<sup>10</sup>, constituyéndose en el enfoque de los movimientos sociales y campesinos

---

<sup>8</sup> La Cumbre Mundial sobre la Alimentación fue convocada por la FAO en el año 1996 como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada y a la creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir las necesidades futuras de alimentos. 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 SA sostenible para toda la población, compromiso que habían asumido los países en el marco de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974. Para más información, se recomienda visitar el sitio web de la cumbre: [www.fao.org/wfs/index\\_es.htm](http://www.fao.org/wfs/index_es.htm)

<sup>9</sup> El Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria fue un foro realizado en paralelo a la Cumbre Mundial de Alimentos realizada por la FAO en Roma, Italia, en el año 1996. Del Foro participaron numerosas organizaciones de la sociedad civil entre las que se destaca la Vía Campesina. Es allí donde esta organización propuso por primera vez el concepto de soberanía alimentaria

<sup>10</sup> Es el movimiento internacional que agrupa a campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Defiende la agricultura sostenible a pequeña escala y se opone a los agronegocios y las multinacionales. Es considerada uno de los



globales que lo entienden como “el derecho de los pueblos, las naciones o las uniones de países a definir sus políticas agrícolas y de alimentos, sin ningún dumping frente a países terceros [...] otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico [y] respetando la diversidad cultural y productiva” (Vía Campesina, 1996). Este concepto pone el énfasis en el derecho de los pueblos para definir con autonomía su propio modelo alimentario y productivo y a acceder a alimentos nutritivos, culturalmente adecuados y producidos de forma sostenible en el ámbito local (Filho y Schotz, 2008). El otro concepto vinculado es el de derecho a la alimentación (DA) que fue reconocido por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948, posteriormente reforzado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1976, cuya Observación General N° 12 establece que “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” (Observación General N°12 del PIDESC) y más tarde reafirmado en las *Directrices voluntarias sobre el Derecho a la Alimentación* aprobadas por la FAO en 2004. El enfoque de derechos de este concepto implica que se concentre en las obligaciones de los Estados, lo que legitima a los individuos y grupos que se encuentran negativamente afectados a hacer uso de recursos jurídicos para exigirle al Estado o Estados que actúan en conjunto, el reconocimiento de su derecho (Windfuhr y Jonsen, 2005). A su vez, implica que la capacidad de una persona de ejercer dominio real sobre la cantidad y calidad de alimentos suficientes para estar bien alimentada depende del sistema de derechos vigente y de la posición real de esa persona dentro de la sociedad y de la familia (Sen, 1993).

En la *Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria*<sup>11</sup>, celebrada en noviembre del 2009, la FAO agregó a su definición de SA el acceso social a los alimentos, se remarcó el carácter de derecho del acceso y se incluyó a la dimensión nutricional como parte integrante del concepto (FAO, 2009). En los últimos años la FAO ha hecho énfasis también en la pertinencia cultural de los alimentos y en la producción local y ambientalmente sostenible (FAO, 2011, 2015) por lo que puede decirse que cada vez hay más una tendencia de integrar aportes de los conceptos de DA y soberanía alimentaria.

---

principales actores en los debates alimentarios y agrícolas y escuchada por instituciones como la FAO y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Ver <http://viacampesina.org/es/index.php/organizaciainmenu-44>

<sup>11</sup> La Cumbre Mundial sobre la SA fue convocada ante la denominada crisis alimentaria internacional de año 2008, y en ella se ratificó la reforma del Comité de SA Mundial (CSA), en miras a revitalizar su mandato y su trabajo, lo cual abrió el camino a un aumento sin precedentes en la participación de los movimientos sociales, en particular de las organizaciones de productores de alimentos a pequeña escala.

En lo que respecta a informes actuales, se destacan los múltiples documentos elaborados por la (FAO)<sup>12</sup>, que cada año publica *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* (2015) y “*Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*” (2015) que ofrecen datos cuantitativos y cualitativos país por país y un análisis comparativo entre las diversas regiones del mundo. También se destacan los documentos elaborados por otras instancias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA)<sup>13</sup>, el Equipo de tareas de alto nivel del Secretario General sobre la SAN mundial, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (REDA) -dependiente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU-<sup>14</sup> y la Organización Mundial de la Salud (OMS). En estos documentos puede observarse que con el transcurso de los años se ha evolucionado hacia enfoques cada vez más integrales de la SA, incorporando aportes del concepto de DA e incluso de soberanía alimentaria.

Un documento central es el publicado por la FAO en el año 2003, conocido como *Programa de lucha contra el hambre. Enfoque de doble componente para la reducción del hambre: prioridades para la actuación a nivel nacional e internacional*. En el mismo aparece planteado por primera vez con claridad el denominado enfoque de las dos vías o de doble componente de la SA (twin-track approach), el cual realiza una clasificación de las políticas e iniciativas de SA en dos vías centrada en el plazo y el objeto. Las de primera vía son aquellas de largo plazo orientadas al desarrollo agrícola y rural, entre las que se destacan las de fortalecimiento de la agricultura familiar (pequeños productores) y los trabajadores rurales, en

---

<sup>12</sup> La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, mundialmente conocida como FAO (por sus siglas en inglés: Food and Agriculture Organization), es un organismo especializado de la ONU que dirige las actividades internacionales encaminadas a erradicar el hambre. Brinda sus servicios tanto a países desarrollados como a países en vías de desarrollo y actúa como un foro neutral donde todas las naciones se reúnen como iguales para negociar acuerdos y debatir políticas. También es fuente de conocimiento e información y ayuda a los países en vías de desarrollo y transición a modernizar y mejorar sus actividades agrícolas, forestales y pesqueras con el fin de asegurar una buena nutrición para todos.

<sup>13</sup> El CSA es la principal plataforma internacional e intergubernamental inclusiva para la colaboración de todas las partes interesadas con miras a garantizar la SA y la nutrición para todos. Rinde cuentas a la Asamblea General de las Naciones Unidas por conducto del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y de la Conferencia de la FAO. Por medio de un enfoque inclusivo basado en la participación de múltiples interesados directos, formula y aprueba recomendaciones en materia de políticas y brinda orientación sobre una amplia gama de temas relativos a la SA y la nutrición. Dichas recomendaciones y orientación se elaboran a partir de los informes científicos, basados en datos objetivos, del Grupo de alto nivel de expertos en SA y nutrición (GANESAN) o de trabajos realizados con el respaldo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y representantes del Grupo asesor del CSA. El CSA celebra cada año un periodo de sesiones plenarias en la Sede de la FAO, en Roma, en el mes de octubre. Para más información, se recomienda visitar: <http://www.fao.org/CSA/es/>

<sup>14</sup> Este cargo fue ocupado por el Prof. Jean Ziegler entre el 2000 y el 2008 y por el Sr. Olivier REDA entre el 2008 y el 2014. Su función es promover la plena realización del DA y la adopción de medidas a nivel nacional, regional e internacional; presentar propuestas y recomendaciones; y trabajar en cooperación con los Estados, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

miras a garantizar un crecimiento de la producción y la permanencia en el medio rural. La segunda vía engloba a las de corto plazo, de tipo social-asistencial orientadas a los individuos y/o a las familias pertenecientes a los sectores más vulnerables de la población –aquellos que no tienen ni la capacidad de producir sus propios alimentos ni los medios para comprarlos- para facilitar el acceso directo e inmediato de éstos a los alimentos, entre las que se destacan los sistemas de protección social no contributivos -transferencias de ingresos- y las ayudas alimentarias directas –comedores escolares, alimentación de madres y niños a través de centros de salud primaria, distribución de comidas gratuitas- (FAO, 2003)<sup>15</sup>. A partir de este enfoque de doble componente el Programa establece cinco esferas prioritarias para la acción en el sector de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural: mejorar la productividad agrícola y aumentar los medios de vida y la SA de las comunidades rurales pobres, conservar los recursos naturales, ampliar la infraestructura rural (incluida la capacidad para la SA y la sanidad vegetal y animal) y ampliar el acceso a los mercados, reforzar la capacidad de generación y difusión de conocimientos (investigación, extensión, educación y comunicación) y asegurar el acceso a los alimentos para los más necesitados mediante sistemas de protección social y otras formas de asistencia directa. Al mismo tiempo, el Programa enfatiza en la necesidad de lograr un marco normativo nacional e internacional favorable para la reducción de la pobreza y el hambre (FAO, 2003).

Otro documento clave en la temática son las ya mencionadas *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la Seguridad Alimentaria nacional (Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación)*, aprobadas en noviembre de 2004 por el Consejo de la FAO. Su objetivo es proporcionar orientación práctica y recomendar medidas a los Estados por lograr la realización progresiva del DA con el fin de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la CMA (1996). Incluye directrices orientadas a la democracia y los derechos humanos, las políticas de desarrollo económico, el acceso a los recursos (agua, tierra, recursos genéticos) y bienes (mercado laboral), inocuidad de los alimentos y protección del consumidor, nutrición, educación y sensibilización, recursos financieros nacionales, apoyo a los grupos vulnerables, redes de seguridad, ayuda alimentaria internacional, catástrofes naturales y provocadas por el hombre. Su particularidad es que incorpora la perspectiva de los derechos humanos y se

---

<sup>15</sup> Esta clasificación, con gran incidencia tanto en el diseño de políticas por los gobiernos y los organismos regionales e internacionales como en los estudios e investigaciones sobre el tema, parte de la premisa de que los factores que inciden en la IA son dos, la debilidad de la agricultura familiar productora de alimentos y de los trabajadores rurales y un insuficiente nivel de ingresos de los sectores vulnerables de la población, y que por lo tanto las políticas de SA deben orientarse a incidir en estos dos factores, dejando de lado otros factores y por ende otras políticas e iniciativas de desarrollo económico-social que contribuyen a la SA.

centra en la SA en tanto derecho económico, social y cultural. En este sentido, hace un llamamiento a que el DA sea el objetivo principal de las políticas, programas, estrategias y leyes en materia de SA, reforzando las nociones de derechos y obligaciones en contraposición a las de caridad y benevolencia, al tiempo que sostiene que los principios de los derechos humanos (participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho) deberían orientar las acciones dirigidas a la SA (FAO, 2005).

Otro documento central es la *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria*, celebrada en Roma en noviembre de 2009, en la cual constan los conocidos como los *Cinco Principios de Roma para una Seguridad Alimentaria mundial sostenible*, que proporcionan una estrategia para coordinar las medidas a nivel mundial, regional y nacional, y pueden resumirse en: invertir en planes nacionales, fomentar la coordinación estratégica en los planos nacional, regional y mundial, fomentar un planteamiento dual amplio (enfoque de doble componente), asegurar un papel importante al sistema de instituciones multilaterales, y garantizar el compromiso de todos los asociados de invertir en la agricultura y la SA.

Otro documento digno de mención es el *Marco Amplio para la Acción (MAA)* elaborado por el Equipo de tareas de alto nivel de la ONU sobre la crisis mundial de la SA, que tuvo su primera versión en julio de 2008, se actualizó en 2010 y quedó complementado mediante una versión resumida en 2011. Este Marco, que representa el enfoque coordinado de todo el sistema de la ONU para respaldar la adopción de medidas nacionales que conduzcan al desarrollo rural sostenible y a la SA, establece 10 principios clave para la acción: adoptar un planteamiento de doble componente; adoptar un enfoque integral; centrar las actividades en los pequeños productores y, especialmente, las mujeres; prestar una mayor atención a la capacidad de resistencia de los medios de vida de los hogares; realizar más y mejores inversiones en la SA y la nutrición; otorgar importancia al correcto funcionamiento de los mercados y el comercio; el valor de las alianzas multisectoriales con múltiples partes interesadas; lograr un compromiso político sólido y una buena gobernanza; formular estrategias dirigidas por los países con apoyo regional; y rendir cuentas respecto de los resultados (ONU, 2010).

Se destacan también los informes elaborados por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (REDA) de la ONU, Sr. Olivier De Schutter, sobre múltiples temáticas vinculadas con la SA como la agroindustria, el arrendamiento de la tierra, las políticas de semillas, el acceso a la tierra, la nutrición y la salud, los acuerdos comerciales y de inversión, la agroecología, la comercialización de alimentos, la pesca, los derechos de la mujer, la

volatilidad de precios y la especulación, la defensa de la competencia y del consumidor, y la protección social. En particular se destaca su *Informe final: El potencial transformador del derecho a la alimentación* del año 2014 donde el REDA formula las conclusiones relativas a su mandato, mostrando las conexiones entre sus diversas contribuciones. El mismo comienza con un diagnóstico acerca de la situación de la SA y el DA en el mundo, postula como camino a seguir la reconstrucción de los sistemas alimentarios locales, el despliegue de estrategias nacionales y la creación de un entorno internacional propicio y concluye con un resumen de sus principales recomendaciones (REDA, 2014).

Por último, el más reciente y más integral de los documentos es el *Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición* (MEM), un documento vivo - actualizado de forma periódica y flexible para que pueda ajustarse según cambien las prioridades- cuya primera versión fue aprobada por consenso en el plenario del CSA en octubre de 2012 y su segunda versión en octubre de 2013. Se plantea como objetivo convertirse en la principal referencia global en la materia, brindando recomendaciones y directrices relativas a las estrategias, políticas y medidas de SA y nutrición, validadas por la amplia cooperación, participación y consulta brindadas por el CSA, para así catalizar una acción coherente de todas las partes interesadas en el plano mundial, regional y nacional<sup>16</sup>. Su visión integral puede observarse en su capítulo II referido a las causas estructurales del hambre y la malnutrición que reconoce factores relacionados con la gobernanza, cuestiones económicas y productivas, aspectos demográficos y sociales y el clima/medio ambiente. A su vez, en su capítulo IV de recomendaciones en materia de políticas, programas y otros aspectos, tiene también una visión integral, recomendando medidas tendientes a: el planteamiento de doble componente, aumentar la inversión en una agricultura atenta a los pequeños productores, hacer frente a la volatilidad excesiva de los precios de los alimentos, abordar las cuestiones de género relacionadas con la SA y la nutrición, incrementar la producción y la productividad agrícola de manera sostenible desde el punto de vista social, económico y ambiental, la nutrición, la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, abordar el problema de la IA en las crisis prolongadas, la protección social a favor de la SA y la nutrición, y el cambio climático. En el Capítulo V el MEM plantea la necesidad de organizar internacionalmente la lucha contra el hambre y con este fin recomienda medidas básicas a nivel nacional; la mejora del apoyo regional a las medidas nacionales y locales; y la mejora

---

<sup>16</sup> Debido a la amplia participación en su construcción, el MEM ha tenido amplia aceptación por parte de las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales relacionados con la SA, que lo consideran una oportunidad para promover y defender el derecho de los pueblos a una alimentación adecuada (Boincean, Ferrante, Henriques, Landívar, Longley, y Wolpold-Bosien, 2013).

del apoyo mundial a las medidas regionales y nacionales y de la capacidad de respuesta a los desafíos mundiales (CSA, 2013).

Existen también varios trabajos referidos a la situación y a las políticas de SA de los países del MERCOSUR por separado. Se destacan los trabajos de tres autores que parten de disciplinas muy diferentes: los de Patricia Aguirre (2004, 2007) sobre Argentina, con su enfoque desde la antropología alimentaria; los de Renato Maluf (1994, 2007) sobre Brasil, que parte de la visión de la economía agroalimentaria; y los de Milena Pereira Fukuoka (2011, 2012) sobre Paraguay, con una perspectiva del derecho humano a la alimentación adecuada.

En lo que respecta específicamente a la agenda de SA en el MERCOSUR se destacan dos trabajos. Uno de ellos es el publicado por el Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional y el Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura do Brasil, titulado *“Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado”* (Maluf, Schmitt y Grisa, 2009). Se trata de una relatoría técnica y de un análisis comparativo de las principales políticas nacionales de cada uno de estos países, así como de algunas iniciativas regionales en la materia.

El otro trabajo central es el de Margarita Flores publicado por la Fundación Carolina que *Iniciativas y planes sobre seguridad alimentaria y nutricional en los organismos de integración de América Latina y el Caribe 2013*, que sintetiza las iniciativas en la materia desplegadas en la década 2003-2012 por los organismos de integración regional y las plataformas de diálogo político regionales, destacando sus objetivos, enfoque y alcances. Así, recoge las principales iniciativas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Comunidad Andina (CAN), el MERCOSUR, la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), dando cuenta del gran impulso que tuvo el tema en la agenda latinoamericana y caribeña durante la década.

Otro trabajo que puede mencionarse sobre el tema es el de Leticia Gonzalez (2012) *“Soberanía y Seguridad Alimentarias: el desafío de la región”* en el cual analiza la relación no lineal entre la producción de materias primas agrícola-ganaderas y el consumo de alimentos, aborda los conceptos de soberanía alimentaria y SA, se refiere a la agricultura familiar como un sector central en las estrategias para alcanzarlas y aborda el caso de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), considerándola una estrategia primordial para alcanzar la SA en la región.

Estos trabajos que dan cuenta de la agenda de SA del MERCOSUR no la analizan en profundidad sino que sólo la esbozan superficialmente. El análisis superficial de las políticas, iniciativas y compromisos propiamente regionales lleva incluso a uno de los trabajos a afirmar que la crisis alimentaria internacional tuvo en el bloque un tratamiento meramente comercial “limitando el tema a la habitual demanda por concluir la Ronda Doha de la OMC como medio, sin duda discutible, de evitar los impactos sobre la seguridad alimentaria de los países en desarrollo provocados por las subsidios domésticos a la producción y a las exportaciones de los países desarrollados” “y de carácter excepcional dado por la resolución de la CMC en la que se proponen acciones puntuales, tales como la reducción de alícuotas del Arancel Externo Común y la determinación de una cantidad a ser importada” (Maluf et al, 2009:22), afirmación que es cuestionada en este trabajo. Además se centran en dos espacios institucionales que impulsaron PICSAs: el MERCOSUR social y la REAF (Maluf et al, 2009; Flores, 2012, Gonzalez, 2012). Sin duda, estos han sido muy importantes, ya que impulsaron iniciativas que explícita o indirectamente apuntan a la SA. Sin embargo, es necesario indagar también en otros espacios institucionales del MERCOSUR que se vinculan a la cuestión de la SA, para ver si el tema fue tratado también de manera explícita o implícita/indirecta en sus agendas de trabajo. Esta indagación es el principal aporte del trabajo.

## **2. Teoría General: Hacia un marco teórico de la integración regional adecuado para abordar la ASAR del MERCOSUR**

### **2.1. Integración regional y regionalismo.**

En esta investigación, y siguiendo a Daniela Perrotta (2013), se concibe a la integración regional como un fenómeno más comprensivo que los procesos de regionalización y regionalismo, ya que el primero incorpora a los otros dos en su definición. Por un lado, la integración regional es el conjunto de las interacciones económicas, sociales y culturales entre actores no gubernamentales, es decir, la regionalización o integración regional real. Por otro lado, la integración regional es una política pública que abarca variadas agendas temáticas o sectoriales desde una postura particular que se plasma en el proceso de toma de decisiones gubernamentales regionales –proyecto y proceso político–, es decir, regionalismo o lo que se puede nominar como integración regional formal, dada por la creación de instituciones y procedimientos que sustentan un determinado proyecto político (Perrotta, 2013:55).

Teniendo en cuenta que la delimitación temporal del trabajo abarca el periodo 2003-2015, se usa como marco el regionalismo postliberal (Sanahuja, 2008, 2012), un modelo de

regionalismo para la América Latina de los años 2000 –en contraposición al modelo del regionalismo abierto predominante en la década de 1990- que se caracteriza por la centralidad dada a la dimensión política del proceso de integración, el énfasis en el fortalecimiento de la autonomía regional y el desarrollo, la emergencia de nuevos liderazgos regionales con aspiraciones de proyección global –Brasil y Venezuela-, las nuevas temáticas en la agenda regional que van más allá de lo comercial –lo social, lo productivo, lo medioambiental- y la participación de actores de la sociedad civil. Se entiende aquí que el concepto de postliberal entraña continuidades y rupturas con el anterior periodo de regionalismo abierto, es decir, no significa que hayan dejado de existir tendencias del regionalismo de carácter más comercial, sino que éstas se mezclaron con las características antes descritas. De hecho, en el MERCOSUR del periodo analizado convivieron ambos modelos –el regionalismo abierto y el regionalismo postliberal-, según la agenda de política regional que se tratara.

En este modelo de regionalismo se enmarca el giro del MERCOSUR desde un proceso de integración regional basado exclusivamente en la integración comercial a otro que tomó en cuenta también las dimensiones social y productiva, y por ende, en éste se enmarca la introducción de la cuestión de la SA en la agenda regional (Flores, 2013; Maluf et al, 2009), una agenda que tiene un componente comercial pero que tiene un fuerte componente social (asistencial, de salud, de educación) y productivo (agrícola e industrial).

A su vez, este marco general permite articular aportes de dos teorías de la integración regional: el intergubernamentalismo y el constructivismo. Como la introducción de la cuestión de la SA en la agenda regional se dio por dos vías, por inducción de sectores de los gobiernos -en especial Brasil- y por la articulación entre organizaciones de la sociedad civil de los países miembros (Maluf et al, 2009), y como fueron estos sectores quienes la mantuvieron en la agenda, el marco teórico referido al PIR también será doble.

Por un lado, se utiliza como marco el intergubernamentalismo, que para comprender cómo se desarrolla y cómo evoluciona el PIR se centra en las instituciones gubernamentales y en la coordinación política entre los gobiernos (Moravcsik, 1993, y Moravcsik y Schimmelfennig, 2009), debido al carácter intergubernamental del MERCOSUR (Caetano, Vázquez y Ventura, 2009), a que el foco del trabajo está puesto en la agenda de PICSAAs -es decir, en políticas, iniciativas y compromisos (inter)gubernamentales- y al hecho de que la inducción de los sectores gubernamentales brasileños fue central para que se introdujera la cuestión de la SA en la agenda regional, en el marco del intento de Brasil para convertirse en referente mundial en la materia mediante diversas estrategias de cooperación internacional (Nacarato, 2014).



Por otro lado, también es necesario usar (aunque subsidiariamente) el aporte teórico del constructivismo, teoría que da cuenta de la construcción social de las instituciones y de políticas internacionales (Checkel, 1998) y que para explicar el PIR se centra en las identidades e intereses construidos en la sociedad civil y los movimientos sociales (Malamud, 2010; Wendt, 2005), ya que aunque el trabajo se centra en la agenda –y por ende en el regionalismo y el intergubernamentalismo- el rol de las organizaciones de la sociedad civil de los países de la región fue clave tanto en la demanda de creación de algunos de los espacios institucionales regionales para abordar la cuestión como en la participación activa en estos espacios una vez creados.

Asimismo, retomo las nociones de Aldo Ferrer acerca de la integración regional. Por un lado, la idea de que la “construcción de la densidad regional”, implica un fortalecimiento de las “densidades nacionales” -cohesión social, estabilidad institucional, liderazgo, pensamiento crítico- y una proyección conjunta hacia el resto del mundo. Por otro lado, la idea de que la integración regional tiene potencial para impulsar el desarrollo nacional – porque permite ampliar mercados, articular aparatos productivos y promover la ciencia y la tecnología-, y para fortalecer la posición de la región en el escenario global mediante la concertación de posiciones conjuntas en los foros multilaterales (Ferrer, 2008). Así, entiendo que el PIR funciona como “colchón regional” que amortigua el impacto de la globalización.

## **2.2. La estructura institucional del MERCOSUR: el Intergubernamentalismo radial.**

Analizar cualquier agenda temática del MERCOSUR requiere tener en cuenta las peculiaridades de la estructura institucional que este PIR ha adoptado para su funcionamiento y que está consagrada por El Tratado de Asunción (TA) de 1991 y fundamentalmente por el Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994, ya que la estructura institucional no es un marco neutro, sino que dice mucho acerca del modelo de integración deseado y sus prioridades, y estimula o desestimula determinados tipos de acción y de horizontes de trabajo (Caetano, Vázquez y Ventura, 2009).

Una primera peculiaridad a tener en cuenta es la intergubernamentalidad del MERCOSUR, que en contraposición a la supranacionalidad, está dada por tres características. La primera es que sus órganos se conforman por representantes de cada uno de los gobiernos de los EP (funcionarios políticos y técnicos nacionales) en igual cantidad. La segunda es que los agentes que ocupan cargos en el nivel regional son funcionarios de gobierno nacional que no han sido elegidos de manera directa para cumplir su mandato en el MERCOSUR, lo cual

implica que estos funcionarios con “doble sombrero” deben su mandato al gobierno nacional y no al acuerdo regional, y tienen una visión doméstica (nacional) de la integración, aspirando más a coordinar acciones nacionales que a emprender iniciativas propiamente regionales<sup>17</sup>. La tercera es que el sistema de toma de decisiones se basa en la regla de la unanimidad: cada Estado Parte tiene un voto y deben estar todos los miembros presentes para tomar una decisión; si un Estado no participa o vota en contra (veta), la decisión no se alcanza. Este carácter intergubernamental genera que las preferencias nacionales predominen sobre las regionales, lo cual conlleva ineficiencias decisionales y periodos de parálisis y conflicto, más aún si se considera que todos los Estados tienen idéntica capacidad de veto (Caetano et al., 2009; Perrotta, 2013). Asimismo, en virtud de su carácter intergubernamental, el MERCOSUR tiene una dinámica de funcionamiento por Presidencias Pro Témpore (PPT), rotativas en orden alfabético y con una duración de seis meses cada una (semestrales), lo cual tiene como consecuencia una concentración del poder en el Estado que ejerce la misma -que convoca y preside las reuniones, influenciando sobremanera la definición del orden del día y las pautas de negociación- y una concentración temporal del proceso decisorio al final del semestre (de cada PPT); lo cual redundo en rechazos de propuestas innovadoras, genera incongruencias y se evidencia en la precariedad técnica de algunas de las decisiones adoptadas (Caetano, et al., 2009).

Otra peculiaridad del MERCOSUR es su composición institucional. Por un lado, está compuesto de tres instituciones que tienen capacidad decisoria, es decir, de emitir normativa<sup>18</sup> -el Consejo del Mercado Común (CMC)<sup>19</sup>, el Grupo del Mercado Común (GMC)<sup>20</sup> y la

---

<sup>17</sup> Todos los órganos del MERCOSUR (con excepción del PM), organizan sus espacios de trabajo a partir de Secciones Nacionales. Es decir, en todas las reuniones, los representantes se organizan de acuerdo a su país de procedencia y es en ese marco en el que sientan las posiciones comunes que luego se discutirán en otras instancias del mismo órgano o del MERCOSUR. Ello, en parte, atenta contra la lógica regional de la resolución de problemáticas, consolidando las miradas nacionales que ya traen consigo los actores gubernamentales (Caetano et al., 2009).

<sup>18</sup> En los acuerdos de integración regional no existe la tradicional división de poderes (ejecutivo, legislativo, judicial) en las instituciones que los componen; sino que una misma institución puede revestir dos o más atribuciones de manera simultánea y en grados variables. En el caso del MERCOSUR el proceso legislativo se concentra en las instituciones con capacidad decisoria. Las tres normas regionales -decisiones del CMC, resoluciones del GMC y directrices de la CCM- deben pasar por un proceso de internalización para entrar en vigencia, es decir, deben incorporarse a los ordenamientos jurídicos de cada Estado Parte. A su vez, el GMC es la institución que predomina sobre el CMC -por delegación expresa de funciones de éste en favor del primero, además de que el GMC cuenta con la atribución de preparar las decisiones del CMC- y la CCM (Perrotta, 2013).

<sup>19</sup> El CMC es el órgano superior del MERCOSUR, encargado de la conducción política del PIR y de la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del TA y alcanzar la constitución final del mercado común; está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía de los EP; y tiene la capacidad de emitir decisiones (artículos 3 a 8 de POP).

<sup>20</sup> El GMC es el órgano ejecutivo del MERCOSUR, encargado de asistir al CMC, está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos gobiernos -entre los cuales deben estar representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de los Bancos

Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)<sup>21</sup>. Por otro lado, está compuesto de un conjunto de instituciones diversas -Reuniones de Ministros (RM)<sup>22</sup>, Reuniones Especializadas (RE)<sup>23</sup>, Subgrupos de Trabajo (SGT), Grupos de Alto Nivel (GAN), Grupos de Trabajo (GT) Grupos Ad Hoc (GAH), Comités Técnicos (CT), Parlamento del MERCOSUR (PM)<sup>24</sup>, Foro Consultivo Económico-Social (FCES)- que son espacios de negociación sin capacidad decisoria y sólo pueden emitir recomendaciones sin poder vinculante sobre los Estados (Caetano, et al., 2009; Perrotta, 2013).

Este esquema institucional tiene varias implicancias que son tenidas en cuenta en esta investigación. En primer lugar, hay una concentración de la toma de decisiones en los miembros de las tres instituciones decisorias, quienes, al ser designados por los EP, carecen de autonomía. Además, la concentración de la toma de decisiones en manos de representantes de los poderes ejecutivos de los EP -por sobre representantes legislativos y judiciales- acentúa la concentración del poder en los Estados en detrimento de las instituciones regionales. A su vez, el poder de los Estados se concentra en las Cancillerías, que son las que coordinan todas las reuniones (Caetano, et al., 2009) y en los Ministerios de Economía, cuyos representantes – junto con los de las Cancillerías- componen los órganos decisorios, lo cual imprime un sesgo economicista en la toma de decisiones y genera que se delegue la toma de decisiones de todo tipo en funcionarios (técnicos y/o políticos) que pueden no contar con la capacitación y/o formación para tomar decisiones en áreas por fuera de su incumbencia (Perrotta, 2013).

Las relaciones interinstitucionales también se dirimen entre las tres instituciones decisorias, quedando aislados entre sí los espacios de negociación sin poder de decisión, situación que genera bloqueos decisionales, superposición de esfuerzos, aumento de los costos

---

Centrales-, organiza temáticamente su trabajo a partir de Sub Grupos de Trabajo (SGT), y tiene la capacidad de emitir resoluciones (artículo 9 a 15 de POP).

<sup>21</sup> La CCM asiste al GMC; vela por el cumplimiento de la aplicación de los instrumentos de la política comercial común acordados por los EP para el funcionamiento de la unión aduanera; realiza el seguimiento de las políticas comerciales comunes, el comercio intrazona y extrazona; y emite directrices de carácter técnico para resolver cuestiones específicas concernientes a la libre movilidad de mercancías (artículos 16 a 21 de POP).

<sup>22</sup> Las RM dependen del CMC, a quien deben remitir sus recomendaciones y quien decide adoptarlas o no.

<sup>23</sup> Las RE dependen del GMC y algunas de ellas cuentan con instancias para la participación de actores no estatales. No disponen de recursos propios para el desarrollo de sus actividades, de modo tal que deben ser costeadas por los Estados que las conforman o, en su defecto, por organismos internacionales, una limitación estructural que provoca que estas instancias no consoliden iniciativas de mayor alcance en comparación a los avances en otros espacios institucionales (Perrotta, 2010; González, 2011).

<sup>24</sup> El PM fue creado en el año 2004 con el objetivo de constituirse en un órgano de representación de los ciudadanos de la región. Habilita la presencia de distintas fuerzas políticas y por ende una pluralidad de voces dentro del PIR, canalizando los conflictos y demandas a partir de la deliberación. Si bien no participa de manera directa en el proceso legislativo del MERCOSUR, tiene la capacidad de emitir declaraciones, disposiciones internas y recomendaciones con incidencia sobre los Estados y los órganos decisorios del PIR (en particular sobre el CMC), es decir, de sentar agenda (instalar temas), y de acompañar las iniciativas de otros espacios institucionales regionales sin poder decisorio y que ven imposibilitado su accionar por estar a la merced de la estructura institucional de Ouro Preto (Caetano, 2006; Porcelli, 2009, Perrotta, 2013).

de transacción para los EP, etc (Caetano, et al., 2009). En este sentido, recupero en esta investigación el concepto de “intergubernamentalismo radial” desarrollado por Daniela Perrotta, autora que considera que en el MERCOSUR predomina un esquema institucional de “ejes y rayos” o “radial”, es decir, existe un centro (CMC, GMC y CCM) que aglutina la toma de decisión y la información respecto del proceso de integración, que se encuentra relacionado con las diferentes áreas de política regional; en tanto los espacios institucionales sin poder decisivo permanecen como si fueran satélites, sin canales formales de articulación interinstitucional entre ellos (Perrotta, 2012, 2013)<sup>25</sup>.

Este esquema radial de funcionamiento del MERCOSUR permite entrever cuáles son y cómo se originan las principales limitaciones para una agenda integral de SA del PIR, ya que como se verá en los próximos apartados la SA requiere ser abordada desde un enfoque integral que integre sus múltiples dimensiones y que traspase las fronteras sectoriales, de manera tal que exista interacción entre los espacios institucionales que tratan las distintas áreas temáticas relacionadas con la SA.

### **2.3. Agenda regional: políticas, iniciativas y compromisos.**

Retomando el concepto desarrollado por Oszlak y Gantman (2007), que entienden la agenda estatal como aquella que “suele reflejar las cuestiones socialmente problematizadas<sup>26</sup> que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles (nacional o subnacionales) y poderes (ejecutivo, legislativo o judicial)” (Oszlak y Gantman, 2007:79), se entiende en esta investigación que la agenda regional refleja las cuestiones socialmente problematizadas que suscitan la atención de las instituciones que conforman el PIR, tanto de las instancias con capacidad decisoria (CMC, GMC y CCM) como de los espacios de negociación sin poder decisorio (RM, RE, GAN, GT, GAH, SGT, CT, PM, FCES, etc).

El concepto de agenda, al hacer énfasis en la atención y no sólo en la acción de las instituciones, resulta adecuado para el objeto de este estudio, ya que “en el MERCOSUR no existe una correspondencia automática entre la incorporación de un tema en la agenda

---

<sup>25</sup> La estructura institucional actual y su esquema radial es fruto del POP (1994) y de las modificaciones posteriores para la creación de nuevos órganos, que fueron consensuadas y decididas por el GMC. Si bien hubo modificaciones en la década de los 2000, reflejadas en la creación de nuevos espacios institucionales de diversa índole y en la ampliación de las agendas temáticas, esto no se vio acompañado de cambios en los hilos jerárquicos del proceso de toma de decisiones ni de otros cambios institucionales acordes, como por ejemplo la ampliación de la autonomía de los órganos que no tienen poder decisorio y/o una mayor articulación formal entre ellos (Perrotta, 2013).

<sup>26</sup> Una cuestión socialmente problematizada es una necesidad o demanda que concita la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil, es decir de actores no estatales (Oszlak y O'Donnell, 2008)

regional y la capacidad de dicha dimensión para formular, adoptar e implementar políticas públicas efectivas” (Perrotta y Vazquez, 2011:29). Si bien muchos espacios institucionales del MERCOSUR no tienen capacidad decisoria y menos aún de ejecución de políticas públicas, sí tienen capacidad de instalar temas, emitir declaraciones y asumir compromisos al respecto y de diseñar, proponer y recomendar acciones (es decir, de tomar iniciativas) que luego pueden ser retomadas y ejecutadas por los Estados parte, lo cual las convierte en verdaderas cajas de resonancia de distintas temáticas. Esto sucede así en virtud del carácter de retroalimentación que tienen los PIR, ya que el proceso de toma de decisiones y la construcción de instituciones en el nivel regional luego retroalimenta a los Estados miembros y sus procesos políticos e instituciones domésticas (Perrota, 2014; Risse, 2005).

La agenda regional es entendida entonces en este trabajo como el conjunto políticas, iniciativas y compromisos emanados de los órganos regionales (tanto de aquellos con capacidad decisoria como de aquellos sin poder de decisión) y oficiales (públicos y comunicados).

A partir del concepto de políticas públicas o estatales como las tomas de posición del Estado que intentan alguna forma de resolución ante una determinada cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 2008) entiendo aquí a las políticas (públicas) regionales como las tomas de posición (acciones) de los órganos de gobierno regional con capacidad decisoria ante una determinada cuestión socialmente problematizada. En el caso del MERCOSUR, entiendo que las políticas regionales se traducen en Decisiones del CMC, Resoluciones del GMC y en las Directivas del CMC, dando lugar a la creación de nuevas instituciones MERCOSUR o de normativas que deben ser internalizadas por los EP y luego implementadas por los organismos competentes. Tienen un mayor nivel de institucionalidad.

Las iniciativas abarcan a las Recomendaciones de las RM, las RE, los Grupos, los SGT y el PM elevadas al CMC y al GMC pero que no llegan a traducirse en normativa MERCOSUR, y también abarca a las propuestas, estrategias, proyectos, programas, seminarios, talleres y cursos de formación –orientados a técnicos, funcionarios o sociedad civil-, documentos e informes conjuntos, lineamientos comunes, directrices, etc, que constan en las actas y productos de los diversos espacios institucionales del MERCOSUR.

Los compromisos se entienden como convenios o acuerdos entre dos o más partes –en este caso entre los EP del MERCOSUR o entre el MERCOSUR con otros Estados u organismos internacionales- que implican una obligación contraída. Se traducen en Memorándums de entendimiento, Acuerdos marco y Protocolos de compromiso con terceros y también en Declaraciones conjuntas presidenciales, de altas autoridades, del CMC y del

PM, en tanto las declaraciones –es decir, las manifestaciones formales que se comunican para conocimiento público- sobre un tema demuestran un compromiso con el mismo -declarar es comprometerse- y además en la mayoría de los casos las declaraciones manifiestan explícitamente compromisos.

### **3. Teoría sustantiva: Hacia un enfoque integral de la agenda de seguridad alimentaria**

#### **3.1. Seguridad alimentaria**

Para comprender qué entendemos por agenda de SA y por enfoque integral para abordar a la misma, es necesario definir qué entendemos por SA, ya que se trata de un concepto técnico-político que es al mismo tiempo un enfoque teóricos orientador para el diseño y el estudio de las políticas alimentarias (López-Giraldo L. y Franco-Giraldo A, 2015) –y agrego aquí, de iniciativas y compromisos.

Aunque en este trabajo se investiga la agenda de SA, siguiendo a Filho y Schotz (2008), considero que los otros dos conceptos hermanos explicados en el estado del arte –soberanía alimentaria y DA- forman parte del concepto de SA en tanto son precondiciones para la SA o pilares de ésta, ya que no hay SA posible sin cierto grado de soberanía alimentaria –es decir, sin tener en cuenta la centralidad de los modelos productivos, los aspectos culturales y la producción local- ni sin el reconocimiento de la alimentación como un derecho de los ciudadanos y una obligación de los Estados. Además, en los organismos y cumbres internacionales que tratan la temática cada vez es más frecuente que al hablar de la SA se incorporen estos aspectos de la soberanía alimentaria y del derecho a la alimentación, debido a la influencia de movimientos sociales y campesinos y en virtud de la permanente evolución de este concepto (Salcedo Baca, 2005; Cárcamo et al., 2014).

Partiendo de las definiciones de la FAO (1996, 2009, 2015) y de los conceptos de soberanía alimentaria (Vía Campesina, 1996) y de derecho a la alimentación adecuada (OG N°12 PIDESC y FAO, 2005) entiendo entonces como seguridad alimentaria a la situación que se da cuando todas las personas tienen acceso físico, económico y social a suficientes alimentos inocuos<sup>27</sup>, nutritivos, culturalmente adecuados y preferentemente producidos

---

<sup>27</sup> La inocuidad de los alimentos o *food safety* es el conjunto de condiciones y medidas necesarias durante la producción, almacenamiento, distribución y preparación de alimentos para asegurar que una vez ingeridos, no representen un riesgo para la salud. El concepto tiene en cuenta toda la cadena alimentaria, ya que se considera que algunos problemas pueden tener su origen en la producción primaria, es decir en el campo, y que estos se transfieren a otras fases como el procesamiento, el empaquetado, el transporte, la comercialización, la preparación y el consumo final.

localmente y de manera sostenible, para satisfacer sus necesidades alimenticias y nutricionales, y este acceso es reconocido como un derecho y estable en el tiempo.

De la definición de SA se deriva la definición de su contraria, la inseguridad alimentaria (IA), entendida como la situación que se da cuando las personas carecen de acceso seguro a suficientes alimentos inocuos, nutritivos, y culturalmente adecuados para satisfacer sus necesidades nutricionales.

Como puede observarse en la Figura 2.1 este concepto va de la mano de otros conceptos que se entienden en este trabajo tal y como los define la FAO: subalimentación –estado en el que el nivel de ingesta de alimentos es insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria con una duración de al menos un año-, hambre -subalimentación crónica-, malnutrición -estado fisiológico anormal debido a un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de macronutrientes o micronutrientes, incluyendo la desnutrición y la hipernutrición y las carencias de micronutrientes- y desnutrición -estado que comprende la insuficiencia ponderal en relación con la edad, la estatura demasiado baja para la edad, la delgadez peligrosa en relación con la estatura y el déficit de vitaminas y minerales, como resultado de la subalimentación o de absorción y/o uso biológico deficientes de los nutrientes consumidos- (FAO, FIDA y PMA, 2015).

**Figura 2.1. Inseguridad alimentaria**



Fuente: FAO (2011)

### **3.2. Agenda de Seguridad Alimentaria Regional.**

Para desarrollar el concepto de Agenda de Seguridad Regional (ASAR) retomo las ya mencionadas definiciones de Agenda regional y de Seguridad alimentaria y las enriquezco mediante el concepto de política (de seguridad) alimentaria desarrollado por Patricia Aguirre,

quien la entiende como el conjunto de acciones estatales que abordan aspectos de la producción, la distribución y/o el consumo de alimentos con el fin de garantizar la alimentación adecuada de la población sostenible en el tiempo (Aguirre, 2004).

Aplicando estos concepto a los PIR –que no necesariamente tienen una política alimentaria, pero sí una agenda en la materia-, podemos definir a la Agenda de Seguridad Alimentaria Regional (ASAR) como el conjunto de políticas, iniciativas y compromisos oficiales regionales –emanados de los espacios institucionales que conforman el PIR- que abordan aspectos de la producción, la distribución y/o el consumo de alimentos, orientadas a garantizar la SA de la población, es decir el acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos, nutritivos, culturalmente adecuados y preferentemente producidos localmente y de manera sostenible, para satisfacer sus necesidades alimenticias y nutricionales.

Retomando las recomendaciones del MEM acerca del rol de los organismos regionales en la SA, entiendo aquí que la ASAR está compuesta tanto por las PICSAAs que abordan las dimensiones transfronterizas de la SA, como por las PICSAAs emanadas del PIR que funcionan como marcos para la elaboración de políticas nacionales y/o que difunden las estrategias aceptadas internacionalmente para que sean aplicadas a nivel nacional –es decir, que no tienen un contenido estrictamente regional, pero sí un origen- (CSA, 2013).

### **3.3. Enfoque integral de la seguridad alimentaria.**

En consonancia con los trabajos más recientes sobre la temática como las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación (DVDA) (2004), el Marco para la Acción Actualizado de la ONU (MAA) (2010) y el Marco Estratégico Mundial del CSA (MEM) (2013), y los informes del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (REDA) (2014), que tienen miradas cada vez más integrales de la SA, parto en esta investigación desde un enfoque integral, reconociéndolo como un problema complejo.

Entiendo en este trabajo como enfoque integral para analizar la cuestión de la SA, como aquel enfoque que tiene en cuenta las distintas dimensiones de la SA, los distintos sectores que la cuestión atraviesa, los distintos factores que inciden en la IA, y la necesidad de iniciativas multisectoriales y coordinadas, tanto de corto plazo como de mediano y largo plazo. Es decir, a mi entender, un enfoque integral implica reconocer que si bien “no todo es seguridad alimentaria, la seguridad alimentaria casi todo lo atraviesa”.



Las distintas dimensiones de la SA están implícitas en la propia definición de la SA y son: disponibilidad<sup>28</sup> de alimentos -suficientes, inocuos y nutritivos-, acceso físico, social y económico a los mismos, utilización –incluyendo la calidad y diversidad de la dieta y la absorción por el organismo, que está influida por las condiciones sanitarias, de salud y estilos de vida- y estabilidad a lo largo del tiempo en las tres dimensiones anteriores (FAO, 2015). En este trabajo entiendo que estas dimensiones pueden homologarse a otros conceptos que las incluyen pero que son más abarcativos: producción (en lugar de disponibilidad), distribución (en vez de acceso), consumo (a cambio de utilización) y sostenibilidad (en lugar de estabilidad).

La propia definición de SA también da cuenta de algunos sectores que atraviesan la cuestión alimentaria como el productivo (agro, industria), el físico (infraestructura, transporte), el comercial (canales de distribución, comercio internacional), el económico (ingresos de la población, nivel de empleo, precios de los alimentos), y el de la salud (nutrición, variedad, calidad, inocuidad, sanidad), pero a éstas habría que agregar otros sectores que subyacen implícitamente: el social, el cultural, el de género, el de educación e información, el ambiental (Aguirre, 2004; CSA, 2013; Sen, 1983, Flores, 2013).

Entre los factores que inciden en la IA se han identificado: el sistema de producción agrario dual y la debilidad de la AF, el insuficiente nivel de ingresos de la población, el alto nivel de precios de los alimentos (alta volatilidad en el plano internacional e inflación en el plano doméstico), la excesiva concentración de las empresas agroalimentarias de producción y comercialización, las pautas de producción y consumo de alimentos insostenibles, el modo de consumo globalizado y los alimentos ultraprocesados, la falta de información de los consumidores, la deficiencia en las condiciones sanitarias, los problemas de inocuidad, la discriminación de las mujeres y la atención insuficiente a sus contribuciones y necesidades específicas, la desregulación de los mercados alimentarios domésticos y la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas y alimentos, y la falta de compromiso político y la debilidad de los mecanismos de gobernanza (Aguirre, 2004; Bezzola, Canziani, e Isely, 2007; CSA, 2013; REDA, 2008, 2009, 2014; FAO, 2005, 2015; Flores, 2013; Mercado, 2007; Moore Lappé y Collins, 1982, 2015; Oxfam, 2013; Rubio, 2008; Rosero et al., 2011; Sen, 1983).

Desde un enfoque integral, la cuestión de la SA es entendida como un problema complejo, que requiere de iniciativas coordinadas y multisectoriales que aborden las diversas

---

<sup>28</sup> La disponibilidad de alimentos de un país equivale a la producción total de alimentos menos las exportaciones de alimentos hacia al resto del mundo y más las importaciones de alimentos desde otros países.

causas de la IA –y no de iniciativas aisladas que aborden de forma sectorial el problema-, con una perspectiva tanto de corto plazo como de mediano y largo plazo (FAO, 2015a). Es decir, es entendido como un problema que requiere ser abordado por una agenda de SA integral, que rebasa las fronteras sectoriales y también las nacionales por la conveniencia de lograr acuerdos y la cooperación internacional (Flores, 2013:2).

### **3.4. Agenda de Seguridad Alimentaria Regional integral.**

Partiendo de este enfoque integral de la SA es que se puede dar cuenta de qué entiendo por vía de PICSAs y por ASAR integral.

Retomo aquí el concepto de vía que utiliza la FAO en su enfoque de las dos vías o de doble componente de las políticas de SA (FAO, 2003), pero resignificándolo. Este enfoque realiza una clasificación centrada en el plazo y el objeto de las políticas, distinguiendo la vía agricultura familiar de largo plazo y la vía social de corto plazo. Sin embargo, detrás de esta clasificación, subyacen implícitamente otras características que diferencian a las vías entre sí y que tomo en cuenta para elaborar una definición propia. Así, entiendo por vía al conjunto de PICSAs que, explícitamente o implícitamente, apuntan a dar una respuesta al problema de la IA abordándolo desde una orientación temática, sectorial e institucional determinada, es decir que: emanan de espacios institucionales que abordan una determinada área temática y/o sectorial, parten de una determinada premisa o diagnóstico acerca de cuál es el factor que incide en la IA; tienen objetivos que se centran en una determinada dimensión de la SA y en determinado sector.

Con esta definición de vía y a partir del enfoque integral, se puede entonces definir como ASAR integral, a aquella que está compuesta de distintas vías de PICSAs –emanadas de instituciones encargadas de distintas áreas temáticas y sectoriales, orientadas a abordar la multiplicidad de dimensiones y sectores vinculados a la SA y a contrarrestar los distintos factores que inciden en la IA-, y en la cual hay cierta articulación y coordinación<sup>29</sup> entre esas distintas vías de PICSAs, lo cual implica la existencia de canales de interacción entre los distintos espacios institucionales vinculados al tema.

Es decir, que existan múltiples vías no basta para que la agenda sea integral y se oriente efectivamente a garantizar la SA. Esto requiere también de interacción y articulación entre sí de las instituciones sectoriales relacionadas con la SA y de éstas con los espacios generales de

---

<sup>29</sup> Se entiende que hay articulación cuando existe “unión y organización de los distintos elementos de un todo de manera que quede ordenado y equilibrado” y coordinación cuando hay cierta “combinación de medios técnicos y personas y dirigir sus trabajos para llevar a cabo una acción común” (Diccionario de la Real Academia Española)

toma de decisión (CSA, 2013; Flores, 2013; REDA, 2014). En los términos utilizados en este trabajo, podemos decir que para que la ASAR sea integral, las distintas vías de PICSAAs tienen que estar articuladas entre sí, lo cual requiere que haya canales formales de interacción entre los espacios institucionales sectoriales del MERCOSUR -de áreas temáticas que inciden en la SA- y de éstos con los espacios de toma de decisión generales –como el GMC y el CMC-, de manera tal que se integren las distintas dimensiones de la SA y que haya coherencia entre las PICSAAs de vía social, agricultura familiar/desarrollo rural, industrial, de salud, nutricional, ambiental, comercial, etc (Flores, 2013; Prakash, 2011). De esta manera, entiendo aquí que así como a nivel nacional una política (de seguridad) alimentaria integral “debería cortar transversalmente las acciones de varios ministerios abordando tanto la producción como la distribución y el consumo (y los efectos de éste), de manera de transformarse en una verdadera política de estado” (Aguirre, 2004:7), una agenda de SA integral a nivel regional debería atravesar de manera transversal varias de las instituciones que conforman el PIR (reuniones de ministros, grupos, subgrupos de trabajo, reuniones especializadas, cumbres, PM, SM) hasta convertirse en una auténtica política regional.

## **Capítulo III.**

### **El contexto de la ASAR del MERCOSUR 2003-2015**

#### **1. Introducción**

En el marco del sistema alimentario agroindustrial y de los agroservicios, desde la década de 1960 e incluyendo el periodo que abarca este trabajo, se observan a nivel mundial dos grandes tendencias –en apariencia contradictorias- que tienen su correlato en la región del MERCOSUR.

Por un lado, se observa un aumento global y regional -aunque cada vez más lento- en los volúmenes de producción de materias primas agrícola-ganaderas, que acompaña e incluso supera al crecimiento demográfico, así como un aumento de la productividad y capacidad de la industria alimentaria, de manera tal que existe disponibilidad de alimentos para satisfacer las necesidades alimentarias de toda la población.

Por otro lado, persiste a nivel global y regional el fenómeno de la IA, es decir, no todas las personas tienen el acceso asegurado a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para llevar una vida activa y sana. Si bien ha habido importantes avances, especialmente en la región de América Latina, todavía un importante número de personas sufren de hambre (subalimentación crónica), y la malnutrición sigue en aumento de la mano del sobrepeso, la obesidad y las carencias de proteínas y micronutrientes.

En este sentido, cabe preguntarse: ¿Cuál es la situación y la evolución de la SA en el mundo y en la región en el periodo 2003-2015? ¿Qué factores del sistema alimentario influyen para que se den juntas estas dos tendencias? A estas preguntas pretende dar respuesta este capítulo.

#### **2. La situación de seguridad alimentaria en el mundo y en la región durante el periodo 2003-2015: subalimentación y malnutrición**

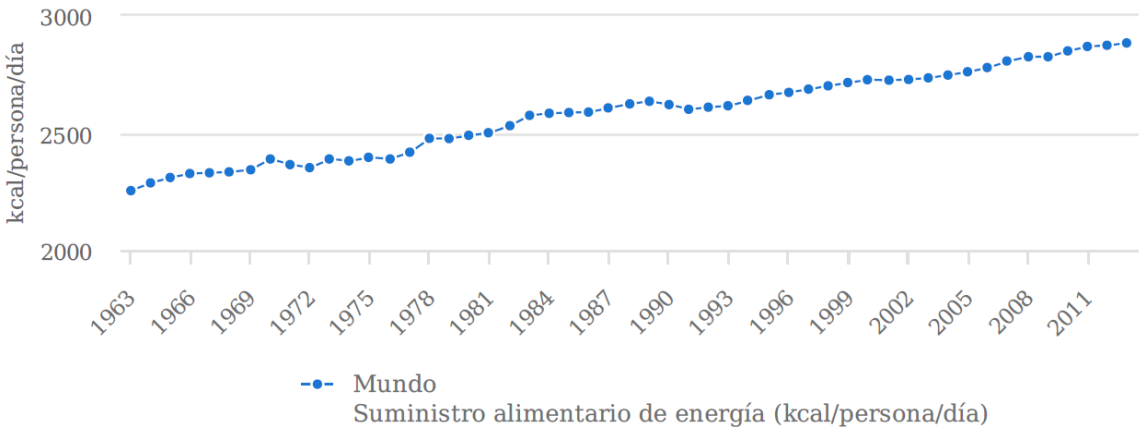
##### **2.1. La disponibilidad de alimentos en el mundo y en la región.**

Según datos de la FAO, si bien la población mundial se duplicó entre 1963 y 2013, el volumen de la producción de bienes agrícolas aumentó aún más, de forma tal que la disponibilidad del conjunto de alimentos per cápita a nivel mundial pasó de 763,5 kg/persona/año en 1963 a 1.017,1 kg/persona/año en 2013. Es decir, se incrementó un 33,3%,

de manera tal que en ese año cada persona disponía –en teoría- de un volumen de alimentos un tercio mayor al que contaba en 1963 (Díaz, Goldberg y Fernández, 2016; FAOSTAT, mar 28. 2017).

Como correlato, aumentó el suministro alimentario de energía (la cantidad disponible de kilocalorías por persona al día) a nivel mundial, que pasó de 2254 kcal/persona/día en 1963 a 2735 en 2003 y a 2884 en 2013 (FAOSTAT, mar 28. 2017) como se observa en el gráfico 3.1. Teniendo en cuenta que una persona promedio necesita alrededor de 2500 kcal por día, de acuerdo con estos datos, la producción mundial sería suficiente para satisfacer las necesidades energéticas de toda la población, aunque no así sus necesidades nutricionales.

**Gráfico 3.1. Suministro alimentario de energía en Mundo + (Total) entre 1963 – 2013**



Fuente: FAOSTAT (mar. 28, 2017)

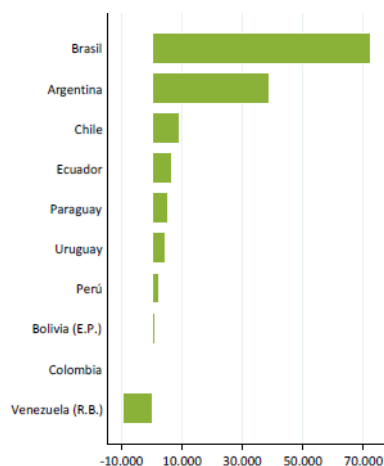
El aumento del volumen de productos agrícolas fue resultado de la “revolución verde”, un proceso que comenzó en 1960 y que introdujo cambios en las formas de producción de los bienes agrícolas relacionados con la tecnologización de los insumos y de los mecanismos utilizados, combinando el uso de variedades de plantas de alto rendimiento y mayor riego, la mecanización de la producción agrícola y el uso de fertilizantes nitrogenados y plaguicidas. Estos cambios, en conjunto con el apoyo de los Estados, permitieron aumentar de manera notable la productividad y el volumen de producción de los principales cereales (maíz, trigo y arroz) y de la soja. Fue un intento de responder al problema de la SA tal como se entendía en ese momento, procurando que los aumentos de la productividad agrícola estuvieran a la par del crecimiento de la población y del cambio de dieta impulsado por los mayores ingresos (REDA, 2014).

Hacia fines del siglo XX este proceso se dinamizó dando lugar a la “revolución biotecnológica”, que permitió un salto sin precedentes de la productividad mediante la

incorporación de semillas genéticamente modificadas o transgénicas y “paquetes tecnológicos” asociados -agroquímicos como fertilizantes y plaguicidas- desarrollados por poderosas empresas transnacionales (Bisang et al., 2008; Patrouilleau et al., 2010). A los cambios tecnológicos se sumaron cambios económicos que también impulsaron el crecimiento de la producción y de la cantidad de productos agrícolas per cápita, como el incremento de la demanda mundial de productos agrícolas -impulsada por China, India y otros países asiáticos- y la consiguiente alza de los precios de los mismos, y los cambios en las políticas económicas y comerciales de los principales países productores de bienes agrícolas, que en el marco del auge neoliberal de los años 90 tendieron a la desregulación y liberalización de los mercados y por ende a un aumento de la comercialización externa de estos productos (González, 2012). También la productividad y capacidad de la industria alimentaria aumentó significativamente en todo el mundo a partir de los años 60, así como la comercialización externa de sus productos (Machado Cartagena, 2003).

La subregión del MERCOSUR, dada su alta disponibilidad de recursos naturales -agua, tierra- y de tecnología -fue una de las regiones que más intensivamente incorporó los cambios de las revoluciones verde y biotecnológica-, es una de las principales productoras y exportadoras de productos agroalimentarios, de hecho los cuatro países fundantes son exportadores netos de éstos, tal y como puede observarse en el gráfico 3.2., y por tanto tiene disponibilidad para autoabastecerse.

**Gráfico 3.2. Saldo comercial agroalimentario de países de Sudamérica en el año 2013**



Fuente: FAO 2015a:12

En lo que respecta al suministro alimentario de energía en los países del MERCOSUR, si bien hay oscilaciones que coinciden con diferentes crisis, hay una tendencia al incremento

desde los años 60 en adelante, y también en el periodo considerado en este trabajo. En Argentina, el suministro alimentario de energía pasó de 3009 kcal/persona/día en 2003 a 3229 en 2013, en Brasil, de 3067 a 3263, en Paraguay, de 2063 a 2076 y en Uruguay de 2835 a 3050 (FAOSTAT mar. 28, 2017). Estos datos parecerían demostrar que la IA en la región es evitable, ya que hay disponibilidad suficiente para satisfacer las necesidades energéticas de la población. Sin embargo, el aumento en la disponibilidad no fue el mismo en todos los grupos de alimentos, sino que ha aumentado fundamentalmente en el complejo oleaginoso y los cereales, con los consiguientes efectos nutricionales (Díaz, Goldberg y Fernández, 2016).

## **2.2. El hambre en el mundo, en ALyC y en el MERCOSUR.**

A nivel mundial, el hambre o subalimentación crónica, es decir el nivel de ingesta de alimentos insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria que se prolonga durante al menos un año (FAO, FIDA y PMA, 2015), ha venido disminuyendo desde los años 60 y fundamentalmente desde los años 90, cuando la comunidad internacional fijó y se comprometió a cumplir para el año 2015 dos metas internacionales de reducción del hambre: la meta 1C del Objetivo 1 de los ODM<sup>30</sup>, referida a la reducción a la mitad de la prevalencia (la proporción o porcentaje) del hambre en el periodo 1990-2015 y el objetivo de la CMA de 1996 que se proponía la reducción a la mitad del número absoluto de personas con hambre para el año 2015<sup>31</sup>.

Se estima que el número de personas que padecen hambre a nivel mundial pasó de 1.010.6 millones en 1990-1992 (el 18,9% de la población total mundial) a 794.6 millones en 2014-2016 (el 10,9% de la población), de forma tal que entre esos años el número absoluto de personas hambrientas se redujo un 21,3%, mientras que la prevalencia del hambre disminuyó un 44,5% (FAO, FIDA y PMA, 2015:50). Sin embargo, como puede observarse en el cuadro 3.1, en el periodo 2005-2007, marcado por la crisis alimentaria internacional, si bien la prevalencia del hambre continuó a la baja, el número absoluto de personas hambrientas

---

<sup>30</sup> El Objetivo 1 de los ODM es “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”. Contempla las metas 1A (Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día), 1B (Alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes) y 1C (Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre).

<sup>31</sup> La meta de la CMA es más exigente que la establecida en los ODM, ya la primera busca la reducción del número absoluto de las personas que padecen hambre, independiente del crecimiento poblacional, mientras que la segunda busca disminuir la proporción de personas con hambre respecto a la población total. Esto significa que el crecimiento de la población puede generar, al mismo tiempo, un avance en términos de la meta del ODM (si el crecimiento de la población es mayor al crecimiento de la subalimentación) y un retroceso en la meta de la CMA, si es que aumenta el número de personas con hambre. Si hay más personas en un país y el hambre se mantiene relativamente estable, habrá una mejora en el indicador del ODM ya que se reduce la proporción de personas que sufren hambre con respecto al total, aunque ninguna persona nueva haya superado el hambre.

aumentó. Todo esto nos indica que a nivel global si bien hubo importantes avances, no se cumplieron ni la meta 1C de los ODM ni el objetivo de la CMA, y que los avances se han dado más en la reducción de la prevalencia del hambre que en la del número absoluto de personas que padecen hambre

**Cuadro 3.1. Número de personas con hambre y prevalencia del hambre en el mundo, ALyC y países del MERCOSUR**

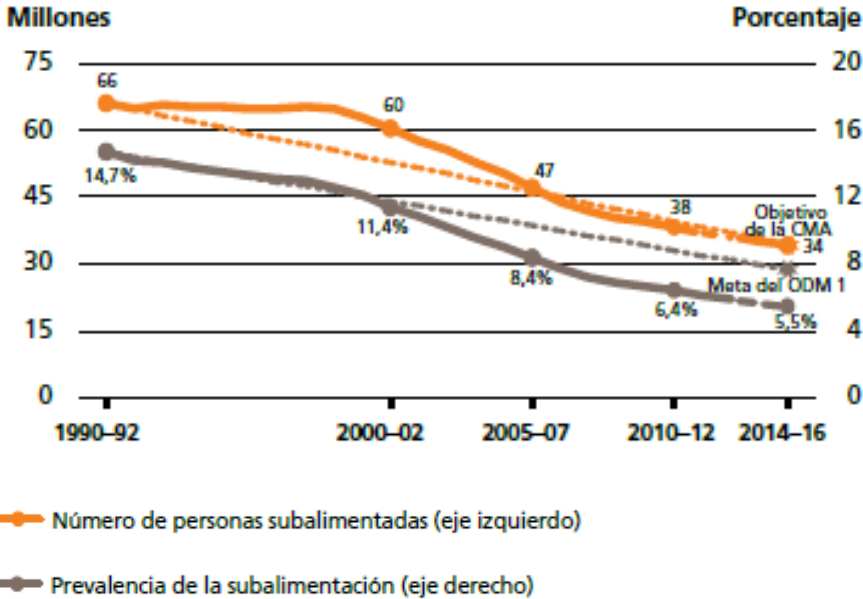
Región o país	Número de personas hambrientas (millones)						Prevalencia del hambre (% de la población total)					
	1990-92	2000-02	2005-07	2010-12	2014-16	Δ	1990-92	2000-02	2005-07	2010-12	2014-16	Δ
Mundo	1010,6	929,6	942,3	820,7	794,6	-21,4	18,6	14,9	14,3	11,8	10,9	-41,6
ALyC	66,1	60,3	47,1	38,3	34,3	-48,0	14,7	11,4	8,4	6,4	5,5	-62,7
Argentina	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	-50,0	< 5,0	< 5,0	< 5,0	< 5,0	< 5,0	n.a.
Brasil	22,6	19,9	n.s.	n.s.	n.s.	-50,0	14,8	11,2	< 5,0	< 5,0	< 5,0	n.a.
Paraguay	0,9	0,7	0,7	0,8	0,7	-14,0	19,5	12,9	11,2	12,1	10,4	-46,6
Uruguay	0,3	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	-50,0	8,6	< 5,0	< 5,0	< 5,0	< 5,0	n.a.

Fuente: Elaboración propia en base a FAO, FIDA y PMA (2015)

En la región América Latina y el Caribe (ALyC), los avances fueron mayores en comparación con el resto del mundo y con otras regiones en desarrollo. El número absoluto de personas con subalimentación crónica disminuyó de 66.1 millones en 1990-1992 (el 14.4% de la población de la región) a 60.3 millones en 2000-2002 (el 11.4% de la población) y a 34.3 millones en 2014-2016 (el 5.5% de la población), observándose los mayores logros en el periodo considerado en este trabajo (2003-2015). Incluso durante el periodo más álgido de la crisis alimentaria internacional (2007), en el cual a nivel global hubo un retroceso respecto a años anteriores en lo que respecta al número absoluto de personas hambrientas, en ALyC continuaron los avances como se observa en el cuadro 3.1. Así, de 1990 a 2015 el número absoluto de personas hambrientas se redujo un 48% (de 66.1 millones a 34.3), por lo que se estuvo muy cerca de cumplir con el objetivo de la CMA, y la prevalencia del hambre disminuyó un 62.7% (de 14.7% a 5.5%), de forma tal que se cumplió anticipada y sobradamente con la meta 1C de los ODM (FAO, FIDA y PMA, 2015:50), tal y como puede observarse en el gráfico 3.3.



**Gráfico 3.3. Los progresos en las metas internacionales del hambre en ALyC**



Fuente: FAO, FIDA y PMA 2015:14

Estos avances en la reducción del hambre en ALyC fueron traccionados especialmente por los avances en América del Sur, donde países como Brasil y Bolivia lograron importantísimos saltos y fueron producto de la combinación de crecimiento económico – derivado en gran medida del aumento internacional del precio de las commodities exportadas por la región- y del compromiso político de los países con la erradicación del hambre y la pobreza, y la consecuente implementación de políticas públicas de gran impacto sobre los sectores vulnerables de la población –en particular, las transferencias condicionadas de ingresos- (FAO, 2015a:31).

En lo que respecta específicamente a los países del MERCOSUR, las particularidades históricas de Argentina y Uruguay -países productores de alimentos, Estados con fuerte intervención económica y social, importantes segmentos de clases medias- hacen que, en términos generales, históricamente su desempeño en materia de subalimentación crónica haya sido mejor que en otros países de ALyC y que en los otros dos países del MERCOSUR. De allí que en el caso de Argentina la prevalencia del hambre se sitúa por debajo del 5% y el número absoluto de personas con subalimentación crónica indica valores no estadísticamente significativos en todo el periodo 1990-2015 (incluso durante la crisis del 2001). En el caso de Uruguay, la prevalencia de la subalimentación crónica pasó del 8.6% en 1990 (300 mil personas) a menos del 5% en el 2000 para mantenerse debajo de ese umbral por el resto del

periodo, incluyendo el 2003-2015. Ambos países, que partían bien posicionados desde su línea de base, llegaron al 2015 con las dos metas internacionales del hambre cumplidas.

Distinto es el caso de Brasil y de Paraguay, países en los que el hambre ha sido históricamente un problema. En Brasil, hacia 1990 había 22.6 millones de personas hambrientas (un 14.8% de la población), cifra que se redujo a 19.9 millones en el bienio 2000-2002 (un 11.2 % de la población) para dar un salto hacia valores no estadísticamente significativos y una prevalencia del hambre menor al 5% en los años 2005-2007, situación que se mantuvo hasta el final del periodo considerado en este trabajo (año 2015). Es decir, que en apenas unos pocos años (entre el 2003 y el 2007), Brasil logró reducir más de la mitad la prevalencia del hambre y también el número absoluto de personas hambrientas, alcanzando anticipadamente las dos metas internacionales del hambre. Los logros fueron de tal envergadura que el país se posicionó como un referente internacional en materia de lucha contra el hambre, siendo reconocido y puesto como ejemplo por diferentes organismos internacionales (FAO, ONU, CSA).

En el caso de Paraguay, los logros no han sido tan significativos. El número absoluto de personas con subalimentación crónica apenas se redujo un 14% entre 1990 y 2015, pasando de 900 mil personas en 1990 a 700 mil en 2015, con un retroceso en el bienio 2010-2012 (800 mil personas sufrieron hambre esos años). Por su parte, la prevalencia del hambre se redujo un 46.6% pero no llegó a reducirse a la mitad, pasando del 19,5% en 1990 al 11,2% en 2000-2002 y al 10,4% en 2015, con el mismo retroceso en 2010-2010, bienio en el que el 12,1% de la población estuvo subalimentada. Estos datos nos sugieren que este país no sólo no se cumplió con ninguna de las dos metas internacionales referidas al hambre, sino que incluso en algunos años hubo retrocesos, lo cual nos alerta acerca de que en Paraguay el hambre sigue constituyendo un problema central, situación que no puede ser ajena al resto de los países de la subregión.

En términos generales, durante el periodo 2003-2015, en el mundo, en América Latina y en los países del MERCOSUR, hubo importantes avances en lo que respecta al hambre, y especialmente en lo que respecta a las metas internacionales del hambre, ya que disminuyó tanto el número absoluto de personas que la padecían como su prevalencia. Sin embargo, el flagelo continuó presente en el mundo y en la región, existiendo todavía hacia el 2015 aproximadamente 795 millones de personas en el mundo y 34 millones en ALyC que padecían hambre según estos parámetros (FAO, FIDA y PMA, 2015:48).

Además, estos datos referidos al hambre basados en la ingesta energética promedio y en términos anuales, no captan el fenómeno de la IA en su complejidad. Por un lado, no reflejan

la subalimentación de corto plazo –al centrarse en promedios anuales- y además se basan en un umbral bajo de necesidades energéticas diarias acordes con un estilo de vida sedentario - sin tener en cuenta que muchas personas realizan actividades que requieren gran esfuerzo físico-. Por otro lado, sólo tienen en cuenta la cantidad de alimentos que deben ser ingeridos para cumplir las necesidades energéticas (la ingesta calórica), y no así otros elementos incluidos en el concepto de SA como la inocuidad, la calidad nutritiva y la diversidad de los alimentos; de manera que no revelan nada acerca de la inocuidad y dicen poco acerca de la condición de (mal)nutrición (REDA, 2014, Flores, 2013).

### **2.3. La malnutrición en el mundo, en ALyC y en el MERCOSUR.**

Aunque muchas veces no es considerada en los informes sobre SA, la condición de nutrición está incluida dentro del concepto de SA y es importante en toda la vida del individuo -en tanto determina su salud y su rendimiento físico e intelectual- y muy especialmente durante el embarazo y los cinco primeros años de vida, ya que esta etapa es central para alcanzar un desarrollo físico y cognitivo pleno (OMS, 2014; REDA, 2008).

Si bien tanto a nivel mundial como regional, hubo en los últimos años importantes avances en lo que respecta al hambre, los avances no han sido tan grandes en lo que respecta a la malnutrición, aquella plaga global a la que Josué De Castro había denominado el “hambre oculta”, y que incluye la carencia de macronutrientes (fundamentalmente de proteínas) y de micronutrientes (vitaminas y minerales esenciales para la buena salud como hierro, yodo, zinc y vitamina A) y/o el exceso de algunos de ellos (en particular de grasas de mala calidad y de carbohidratos).

La OMS habla de la existencia a nivel mundial y regional de “la doble carga de la malnutrición”, ya que junto con la desnutrición crónica y aguda de los niños<sup>32</sup>, se da el fenómeno creciente del sobrepeso y obesidad tanto en niños como en adultos, en hombres como en mujeres, en países desarrollados como en países en desarrollo. El sobrepeso y la obesidad, que muchas veces están acompañadas de la carencia de nutrientes, tienen gran incidencia en el aumento de enfermedades no transmisibles asociadas -las cardíacas, la diabetes de tipo 2 y diversas formas de cáncer gastrointestinal- y la consecuente carga para el

---

<sup>32</sup> La desnutrición puede ser definida como el estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una mala asimilación de los alimentos. La desnutrición aguda es la deficiencia de peso para la altura, como resultado de una hambruna o enfermedad que se desarrolla muy rápidamente y es limitada en el tiempo. La desnutrición crónica es el retardo de altura para la edad, como resultado de una situación que se prolonga a lo largo del tiempo. Está asociada a situaciones de pobreza y tiene consecuencias negativas en el aprendizaje. Para más información se recomienda visitar la página de UNICEF: [https://www.unicef.org/lac/glosario\\_malnutricion.pdf](https://www.unicef.org/lac/glosario_malnutricion.pdf)

sector de la salud. Son hoy en día en todo el mundo uno de los cinco principales factores de riesgo en el cálculo de la esperanza de vida ajustada en función de la discapacidad (REDA, 2011c; FAO, 2015a; Flores, 2013).

El fenómeno de la malnutrición está relacionado principalmente con las dietas inadecuadas o insuficientes (exceso de alimentos procesados, carencia de nutrientes), pero también con la lactancia materna subóptima<sup>33</sup>, y con el acceso deficiente a suministros de agua e instalaciones sanitarias, que tienen gran incidencia en la utilización (aprovechamiento biológico) de los alimentos y en la absorción de sus nutrientes (REDA 2011c, FAO, 2015a).

Con respecto a los niños, la desnutrición crónica -el retraso en la talla en relación con la edad-, desde 1990 a 2015, ha ido descendiendo en todo el mundo y en ALyC, donde se redujo más de la mitad. Paralelamente, la prevalencia del sobrepeso y la obesidad infantil<sup>34</sup> ha ido aumentando tanto en el mundo como en la región. A pesar de los avances, hacia el 2015 todavía el 23,5 % de los niños del mundo y el 11,6% de los la región sufrían de desnutrición crónica, mientras que el 6,5 % de los niños en el mundo y el 7,1% en ALyC tenían sobrepeso o eran obesos, tal y como puede observarse en el cuadro 3.2. En el caso de los países de la subregión, los datos de la OMS para el periodo considerado en este trabajo (basados en encuestas nacionales), indican que la prevalencia de la desnutrición crónica infantil seguía siendo preocupante, especialmente en Paraguay donde en 2005 rondaba el 17,5%, muy por encima del resto de los países. También la proporción de niños con sobrepeso era importante y superior a los porcentajes a nivel mundial y regional, especialmente en Argentina, en donde en el 2005 afectaba a casi el 10%, como puede verse en el cuadro 3.3.

**Cuadro 3.2. Evolución de la prevalencia de la malnutrición en menores de 5 años. Mundo y ALyC.**

Región	Desnutrición crónica					Sobrepeso				
	1990	2000	2010	2015	Δ	1990	2000	2010	2015	Δ
Mundo	39,9	32,8	26,3	23,5	-16,4	5,0	5,2	6,0	6,5	+1,5
ALyC	24,5	18,5	13,6	11,6	-12,9	6,5	6,7	7,0	7,1	+0,6

Fuente: Elaboración propia en base a OMS en línea

<sup>33</sup> La OMS recomienda la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad y la continuación de la misma (con introducción gradual de los alimentos sólidos) hasta el segundo año de vida, no sólo porque aporta todos los nutrientes y anticuerpos necesarios sino también porque ayuda a prevenir el sobrepeso infantil temprano.

<sup>34</sup> Se considera que un niño tiene sobrepeso cuando tiene con un peso para la talla situado por encima de +2 desviaciones estándar (DE), y que es obeso cuando tiene un peso para la talla situado por encima de +3 DE.

**Cuadro 3.3. Prevalencia de la malnutrición en menores de 5 años. Países del MERCOSUR.**

País / Año*	Desnutrición crónica	Sobrepeso
Argentina / 2005	8,2	9,9
Brasil / 2007	7,1	7,3
Paraguay / 2005	17,5	7,1
Uruguay / 2011	11,7	7,7

Fuente: elaboración propia en base a OMS en línea

\*últimos datos comparables de la OMS

En lo que respecta a los adultos, en los últimos años se constata a nivel mundial y regional un preocupante aumento de las tasas de prevalencias de sobrepeso y obesidad<sup>35</sup>. Según la OMS, la prevalencia de la obesidad a nivel mundial casi se duplicó entre 1980 y 2008. En 2008, 1.400 millones de adultos tenían sobrepeso, incluidos 400 millones que eran obesos, abarcando al 10% de los hombres y al 14% de las mujeres (OMS, 2014). En el caso de los países de ALyC y de los de la subregión MERCOSUR la tasa de prevalencia era mucho mayor que en el resto del mundo, como puede observarse en el cuadro 3.4, y superaba ampliamente a las tasas de subalimentación (OMS, 2014; Flores, 2013).

**Cuadro 3.4. Prevalencia (%) de obesidad en adultos (mayores de 20 años) en el año 2008**

Región/País	Hombres	Mujeres
Mundo	10,0	14,0
ALyC	23,5	29,7
Argentina	27,4	31,0
Brasil	16,5	22,1
Paraguay	16,2	22,3
Uruguay	20,7	26,0

Fuente: elaboración propia en base a OMS (2014:119)

En lo que hace a las carencia de micronutrientes –vitaminas y minerales esenciales para la buena salud y que tienen implicancias directas en el desarrollo físico, intelectual y social-, se estima que en el mundo 2.000 millones de personas sufren esta situación, siendo las carencias más frecuentes las de hierro, yodo y vitamina A (REDA, 2008). En ALyC la anemia por deficiencia de hierro es el problema nutricional más frecuente, afectando al 44,5% de los niños y al 22,5% de las mujeres en edad fértil (FAO, 2015a:20).

<sup>35</sup> Se considera que una persona adulta tiene sobrepeso cuando tiene un Índice de Masa Corporal (IMC) de 25 kg/m<sup>2</sup> o más, y que es obesa cuando el IMC es de 30kg/m<sup>2</sup>

### 3. El sistema alimentario y la (in)seguridad alimentaria en el mundo y en la región

El sistema alimentario puede definirse como la forma en que los hombres se organizan para obtener y consumir sus alimentos, comprendiendo todo el conjunto de actividades que tienen lugar en la función de la alimentación, desde la producción de semillas o animales, pasando por la transformación de los mismos, hasta el plato o vaso del consumidor y abarcando también las cantidades y cualidades de los alimentos disponibles, así como la distribución social y los modelos de consumo de los mismos (Malassis, 1979, 1996; Ceña Delgado 2010).

El actual sistema alimentario global y regional es un sistema integrado o “agroindustrial y de agroservicios”, que integra agricultura, industria y servicios, y en el cual tienen cada vez más peso la industria (los alimentos procesados y ultraprocesados) y la comercialización y los servicios (transporte, seguros, intermediarios comerciales, distribución, publicidad) en la producción, en el precio final de los alimentos y en el modelo de consumo alimentario (Malassis, 1979; Ceña Delgado; 2010).<sup>36</sup>

En este sistema, producto de la creciente integración de la agricultura al sistema urbano-industrial y al mercado mundial y su adaptación al consumo de alimentos industrializados, la agricultura es sólo un eslabón de la cadena agroalimentaria, que se inicia con la producción en el campo y termina con el consumo de alimentos, pasando por el sector de la transformación industrial, el comercio y la distribución -incluyendo el aparato publicitario consumista- y está liderado por grandes empresas transnacionales (Machado Cartagena, 2003:57-59).

Las dos tendencias contradictorias a las que hizo mención la introducción -la producción y disponibilidad de un volumen de alimentos suficientes y la persistente IA- se dan juntas por varios componentes del este sistema alimentario (Maluf et al., 2009; Pereira Fukuoka, 2011). Se trata de factores interrelacionados entre sí que inciden en la IA, y que atraviesan las dimensiones de las SA (producción, distribución, consumo, sostenibilidad), sus diversos

---

<sup>36</sup> Louis Malassis, el primero en usar el término, distinguió tres edades o eras alimentarias. La primera es la edad pre-agrícola, de la recolección, caza y pesca, y caracterizada por la autarquía alimentaria. La segunda es la edad agrícola, del alimento agrario, caracterizada por la escasez, la pobreza y las hambrunas de masas. La tercera, a partir de los años 60 es la edad agroalimentaria que puede subdividirse en dos. Por un lado, la edad agro-industrial, del alimento industrial o procesado, caracterizada por la participación creciente de la industria en la actividad agrícola y en la producción de alimentos, y por la producción, distribución y consumo de masas, significando esto grandes mercados alimentarios accesibles a un gran número de personas, pero no SA. Por otro lado, edad agro-comercial o de los agro-servicios, caracterizada por la participación creciente de los servicios en la producción y en el precio final de los alimentos y en el modelo de consumo alimentario, la estandarización de los productos y la reestructuración de la industria alimentaria y de la producción agrícola según las normas de los distribuidores, una segmentación y especialización creciente, y una elevada concentración empresarial. La edad de los agro-servicios, que Malassis había identificado para Estados Unidos, emergió en los últimos años en el resto de los países desarrollados y también en los de ingresos medios (Malassis, 1979; Ceña Delgado; 2010).

sectores y que han sido identificados por la literatura sobre la temática. Es necesario explicarlos y proporcionar datos que ilustren el panorama regional en cada uno de ellos, ya que esto permite comprender la *vialogía* de PICSAAs recomendadas (Capítulo IV) y el análisis de la ASAR del MERCOSUR desde un enfoque integral (Capítulos V y VI).

### **3.1. El sistema de producción agrario dual y la debilidad de la AF.**

El primer factor de gran incidencia en la IA, situado en la dimensión de la producción y en el sector agrícola, es lo que Olivier De Schutter denominó el “sistema de producción agrario dual” (REDA, 2014), es decir, la coexistencia de dos modelos productivos agrarios muy diferentes.

El primero de estos -y el dominante- es el modelo de la agricultura industrial que se caracteriza por la producción concentrada en grandes extensiones de tierra, con un uso intensivo de insumos agroquímicos y combustibles fósiles y con tendencia al monocultivo, de materias primas agrícolas cuyo destino es en su mayor parte ser exportadas al mercado mundial en forma de commodities<sup>37</sup> para la producción de biomasa con distintos fines no alimentarios, ya sea de forrajes para la alimentación animal, biocombustibles o para distintas actividades industriales –biomateriales como etanol, papel y celulosa-, que abren mercados más rentables y desplazan a la producción con fines alimentarios, con efectos negativos sobre la SA (Bravo et al, 2010; REDA, 2014; Gras & Hernández, 2013; Maluf et al., 2009; Pengue, 2016; Svampa, 2013).

Este modelo opera en todo el mundo pero tiene particular relevancia en nuestra región en tanto países dependientes cuyas economías están atadas a la comercialización externa de estos productos. Se destacan en la región tres cultivos representativos de este modelo: la soja RR<sup>38</sup> –utilizada como forraje o para producir biocombustible-, la caña de azúcar –para la producción de etanol-, y los bosques plantados – cuyo destino es la producción de papel y celulosa- (Maluf, et al. 2009). El de mayor envergadura es la soja, que en Argentina, Brasil, Bolivia y Paraguay, pero también crecientemente en Uruguay, se ha expandido de manera tal que el MERCOSUR se ha constituido como una de las regiones líderes en el mercado mundial de la oleaginosa. Hacia el año 2012, en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay la superficie de tierra

---

<sup>37</sup> El concepto de commodities es muy amplio y abarca a todos aquellos productos que no necesitan de tecnología avanzada para su elaboración y cuyos precios están fijados internacionalmente. Las commodities agrícolas son principalmente la soja, el maíz y el trigo (Svampa, 2013).

<sup>38</sup> La soja RR (Roundup Ready) o soja 40-3-2 es una variedad transgénica (producto de la revolución biotecnológica) resistente al herbicida glifosato, marca comercial Roundup, ambos desarrollados por la multinacional Monsanto. El uso generalizado de agroquímicos que implica su cultivo ha generado mucha controversia en la sociedad, ya que existen muchas denuncias acerca de graves impactos sobre la salud humana y el medio ambiente.

sembrada con soja constituía más del 50% de la superficie total sembrada con los cultivos más importantes y el porcentaje de incremento en la producción en los últimos 10 años había pasado de un 28 a un 100% (OSAS, 2014:2). Los porcentajes país por país pueden observarse en el cuadro 3.5.

**Cuadro 3.5. Porcentaje del área cultivada con soja respecto al área cultivada con los 5 cultivos más importantes de cada país y porcentaje de incremento en la producción (en toneladas) en los últimos 10 años. Hacia el año 2012.**

País	Área sembrada con soja	Incremento en la producción
Argentina	63%	64%
Brasil	52%	28%
Bolivia	56%	49%
Paraguay	66%	101%

Fuente: OSAS (2014)

El problema de destinar un porcentaje tan grande de las tierras de cultivo a la producción de soja y otros cultivos no alimentarios, es que desplaza otras producciones alimentarias, y por ende reduce el volumen de alimento disponible para el consumo humano interno (OSAS, 2014). Esto puede generar el alza de los precios, constituyéndose en un obstáculo para el acceso a los alimentos y/o la importación de algunos grupos de ellos, incluso en países como los nuestros, que poseen recursos y tecnologías suficientes para alimentar a su población de manera autónoma (González, 2012). Emerge aquí un gran dilema ya que la comercialización externa de estos productos constituye la forma de inserción internacional de la región y es la base de su crecimiento económico –y por ende también de su SA-, pero representa al mismo tiempo un obstáculo para su SA.

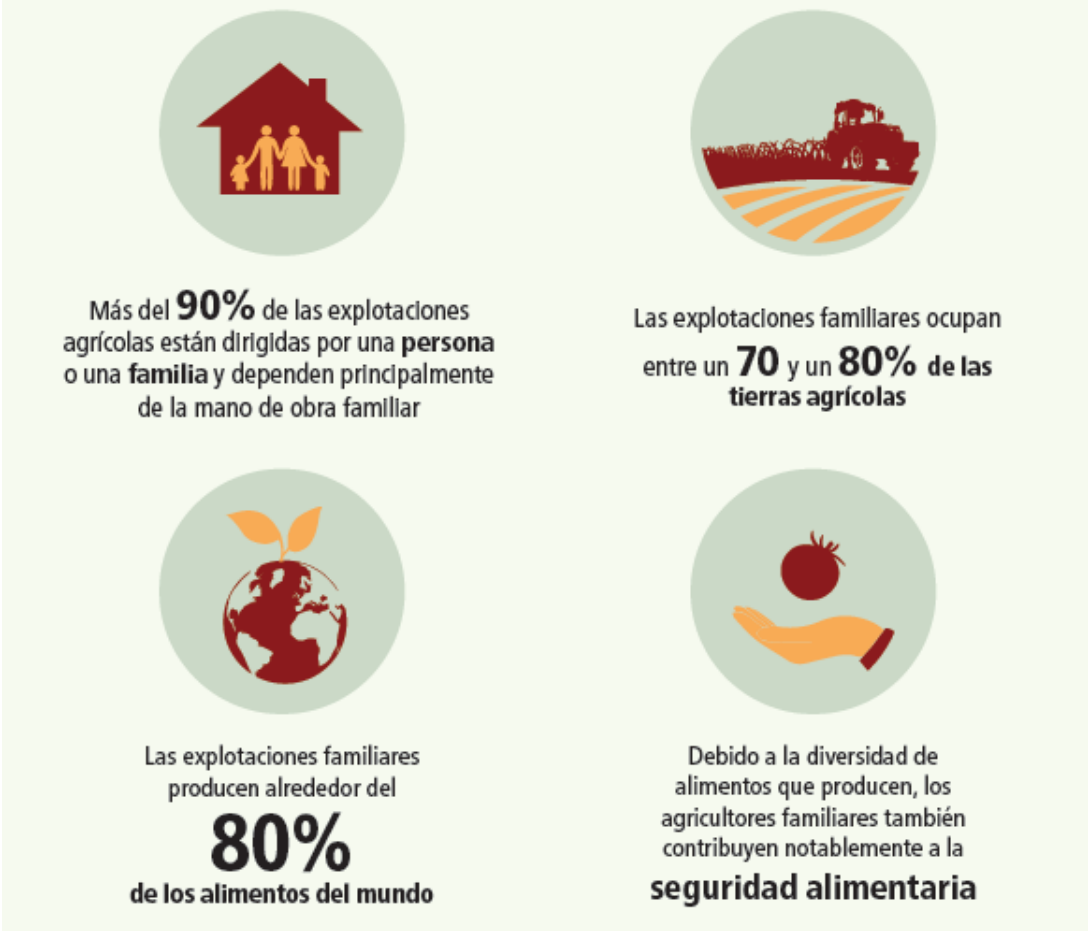
El segundo de los modelos agrarios es el modelo de la agricultura familiar (AF), es decir el de las explotaciones agrícolas dirigidas por una familia y que dependen principalmente de la mano de obra familiar, que tanto en nuestra región como en el mundo entero está más vinculado a la producción de alimentos y tiene como principal destinatario a los mercados internos.

En todo el mundo, la AF es el subsector agrícola más importante en términos no sólo de cantidad de explotaciones, de productores y de mano de obra empleada; sino también de producción de alimentos para el consumo humano. La FAO calcula que a nivel mundial más del 90% de las explotaciones agrícolas son familiares, que éstas ocupan entre un 70 y un 80%



de las tierras agrícolas, y que producen alrededor del 80% de los alimentos que se consumen en el mundo (FAO, 2014), tal y como se observa en la figura 3.1.

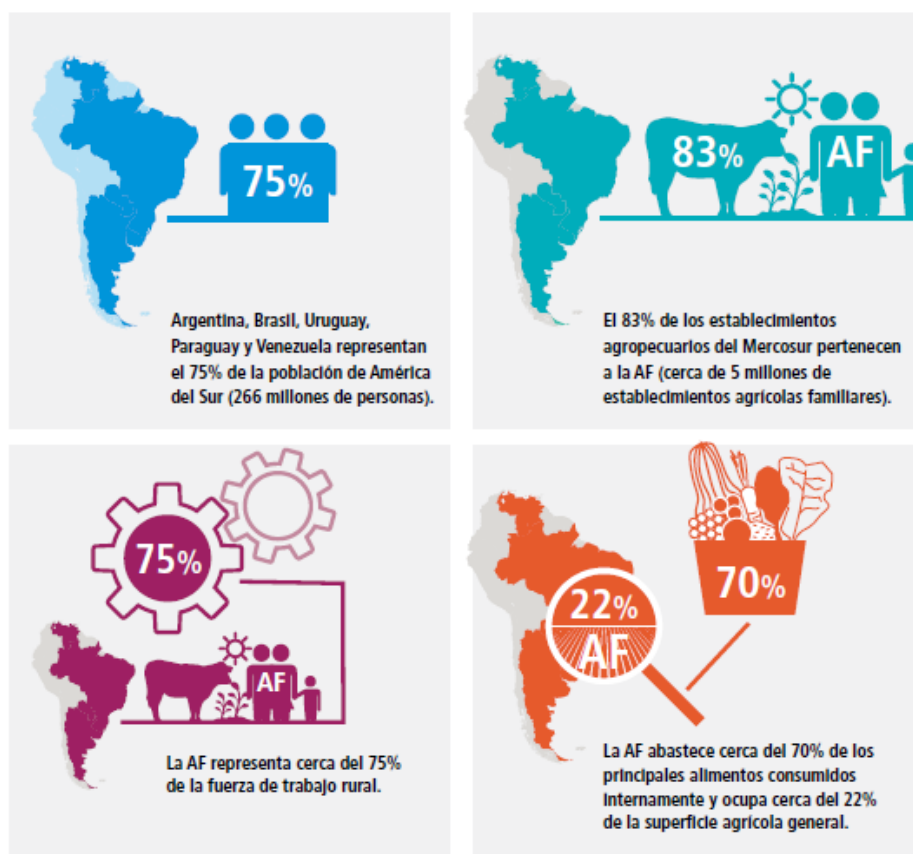
**Figura 3.1. Los números de la AF en el mundo**



Fuente: FAO (2014)

A nivel de la subregión MERCOSUR y de acuerdo con datos elaborados por COPROFAM, PROCISUR y REAF Mercosur (Brady, 2011), la AF representa aproximadamente el 83% de los establecimientos agropecuarios (cerca de 5 millones de establecimientos), abarca cerca del 75% de la fuerza de trabajo rural (alrededor de 30 millones de personas, incluyendo a los trabajadores familiares -20 millones- y a empleados extra-familiares -10 millones-) y abastece cerca del 70% de los alimentos consumidos internamente. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre a nivel mundial, ocupa solo el 22% de la superficie agrícola total, lo cual se explica por el sobredimensionamiento del modelo de la agricultura industrial en nuestra región.

**Figura 3.2. Los números de la AF en el MERCOSUR**



Fuente: Garduno et al. (2016:16)

A pesar de la importancia económico-productiva y social de este tipo de agricultura, y su centralidad en la consecución de la SA, se trata de un subsector olvidado por las políticas estatales –en general meramente compensatorias- y que afronta diversos problemas, tanto a nivel mundial como a nivel regional. Entre los problemas que afronta pueden mencionarse: dificultades de acceso a la tierra, al agua y a otros recursos naturales-productivos; a la tecnología, a los insumos y a las semillas -por lo que la productividad de las explotaciones es baja, predominando la mano de obra intensiva-; al crédito, a las instituciones encargadas de brindar asistencia técnica y servicios de extensión rural y a servicios sociales básicos como educación y salud; dificultades para comercializar sus productos; falta de inversión –pública y privada- y escasa infraestructura rural –carreteras, ferrocarriles, riego, electricidad, centros de acopio y distribución<sup>39</sup>; así como la situación de pobreza rural e IA de gran parte de los agricultores familiares y la migración a las ciudades de los jóvenes (Bravo et al. 2010; Gras &

<sup>39</sup> Una infraestructura insuficiente provoca pérdidas posteriores a la cosecha y dificulta el acceso a los mercados, lo cual genera pérdidas de alimentos y un incremento en los precios de los mismos (FAO, 2013; CSA, 2013)

Hernandez, 2012; Gonzalez, 2012; Maluf et al., 2009; Moore Lappé y Collins, 1982, 2015; Cebeiro, 2011; FAO, 2003, 2005, 2013; ONU, 2011; CSA, 2013; REDA, 2014).

La mayoría de las personas que padecen hambre en el mundo son justamente pequeños productores rurales y trabajadores agrícolas sin tierra (se calcula que alrededor de un 60% es pobre), y entre ellas, la mayoría son mujeres; situación que fuerza la migración hacia las ciudades, contribuyendo paradójicamente a incrementar la cantidad de pobres y hambrientos urbanos (REDA 2014; CSA, 2013). A modo ilustrativo, a nivel de la región, en Paraguay en el 2003 el 52,5% de la población rural era pobre y en Uruguay en el 2006 el 20,7% , por encima de los porcentajes de pobreza nacionales (BM, en línea).

### **3.2. El insuficiente nivel de ingresos: pobreza, desempleo, bajos salarios y sistemas de protección social de escasa cobertura.**

En el plano de la distribución y en el marco de sociedades crecientemente urbanas en las que el acceso a los alimentos se da a través de mecanismos de mercado, un factor de central incidencia en la SA es el “desfasaje en la capacidad de compra o poder adquisitivo”, es decir entre el nivel de ingresos de la población y los precios de los alimentos. En las ciudades, donde las personas no tienen por lo general acceso a la tierra y otros recursos productivos para producir sus propios alimentos, las personas acceden a la alimentación percibiendo ingresos del empleo, del empleo por cuenta propia o de transferencias sociales (REDA, 2014). Como bien afirma Amartya Sen (1993), el nivel de ingresos es una variable clave para comprender el DA ya que “Puesto que los alimentos se compran y se venden en el mercado de forma directa y en ellos gastan gran parte de sus ingresos los económicamente más débiles [...] el hambre se debe más a la insuficiencia de ingresos que a la escasez de alimentos” (Sen, 1993: 1120).

En este sentido, existe cierto consenso acerca de que la pobreza extrema –el nivel de ingresos insuficiente para acceder a la canasta básica alimentaria- y la pobreza -el nivel de ingresos insuficiente para acceder a los alimentos y otros bienes y servicios básicos, es decir la canasta básica total-<sup>40</sup>, se derivan de las altas tasas de desempleo, los bajos salarios y los sistemas de protección social de escasa cobertura, que tienen una incidencia central en la IA (Aguirre, 2004; REDA, 2014; FAO, 2015; CSA, 2013; Sen, 1983).

---

<sup>40</sup> La canasta básica alimentaria incluye sólo a los alimentos y marca la línea de indigencia o pobreza extrema. La canasta básica total incluye los alimentos, indumentaria, y otros bienes y servicios indispensables, delimitando la línea de pobreza. Aquí se considera que es más oportuno considerar la segunda ya que la SA y el DA implica que las personas puedan acceder a los alimentos sin por ello tener que sacrificar el acceso a otros derechos como la educación, el transporte, la salud y la vivienda (REDA, 2014).

En la región del MERCOSUR, si bien las tasas de incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema descendieron significativamente en el periodo 2003-2015 respecto a la década anterior, siguieron siendo comparativamente altas con respecto a los países desarrollados. Según datos del BM la pobreza en Argentina pasó del 47.8% en 2003 al 4.7% en 2013, en Brasil del 24.9% en 2003 al 7.4% 2014, en Paraguay, del 49.7% en 2002 al 22.2% en 2015 y en Uruguay del 32.5% en 2006 al 9.7% en 2015 (BM, en línea). Este avance se debió fundamentalmente a la ampliación de los sistemas de protección social mediante la implementación de programas de transferencias de ingreso condicionadas en los cuatro países.

También las tasas de desempleo disminuyeron en el periodo 2003-2015 respecto a la década anterior. Según datos de la OIT y el BM referidos al desempleo total (porcentaje sobre la población activa total), en Argentina tras el pico de desempleo del año 2001 (18.3%), la tasa de desempleo pasó del 16.1% en 2003 al 6.6% en 2015, oscilando entre el 7 y el 10% entre esos años. En Brasil, tras un pico en el año 1999, el desempleo se redujo del 9.3% en 2003 al 6.8% en 2014. En Paraguay, tras el pico de desempleo del año 2002 del 10.7%, éste fue disminuyendo del 7.9% en 2003 al 4.5% en 2014. En Uruguay, tras un pico del 10.7% en el 2000, la tasa pasó de 7.6% en 2003 al 7% en 2014 (BM, en línea). El avance en esta materia tuvo que ver con el crecimiento económico derivado del boom de las commodities en conjunto con diversos programas de empleo en los países de la región.

A pesar de estas mejoras registradas en el periodo, que tienen un correlato en la mejora de la situación de SA, persistió la precariedad del mercado de trabajo, reflejado en las altas tasas de empleo informal, sin cobertura social y con salarios por debajo del salario mínimo y vital, que no llegan a cubrir la canasta básica (FAO, 2005; REDA, 2014).

### **3.3. El nivel de precios de los alimentos: alta volatilidad en el plano internacional e inflación en el plano doméstico.**

El nivel de ingresos depende de los precios y por lo tanto hay que tener en cuenta la noción de "ingreso real", corregido por los precios (Sen, 1993), otro de los factores situado en la dimensión de la distribución. El índice de precios general y en especial el índice de precios de los alimentos, es un elemento clave en materia de SA ya que su alza –la inflación- afecta los ingresos reales de los hogares -en particular de los más vulnerables que destinan una mayor proporción de su ingreso al consumo de alimentos- y tiene impactos en la cantidad y calidad de los alimentos a los que éstos pueden acceder (FAO, 2015a).

En el actual “orden agroalimentario financiero-energético” (Rubio, 2008), tiene gran incidencia en la IA la alta volatilidad de los precios de los alimentos a nivel internacional, que

se deriva de la especulación financiera con los commodities agrícolas -la soja, el maíz, el trigo y el arroz son usados como activos especulativos negociados en la bolsa- y de las variaciones de los precios de los combustibles -en particular del petróleo-. Esta se da en el marco de una tendencia al aumento de los precios a nivel internacional, como resultado de dos grandes cambios: los cambios en la dieta -un mayor consumo de carnes debido al crecimiento de las clases medias en los países emergentes asiáticos- y el auge de los biocombustibles (Brown, 2012). El problema de la alta volatilidad y el alza de precios a nivel internacional es que se traslada, en mayor o menor medida, a los precios internos de los países, aumentando las tasas de inflación, perjudicando especialmente a los países importadores netos de alimentos y a los sectores de bajos ingresos<sup>41</sup>.

Todo esto se manifestó claramente a partir de la crisis alimentaria internacional del 2007/2008, que se caracterizó por el aumento repentino e inaudito de los precios internacionales de los productos agrícolas (el maíz, el trigo y el arroz aumentaron entre el 100% y el 300%) como resultado de la especulación y el incremento de los precios del petróleo<sup>42</sup>. Este aumento derivó en situaciones de desabastecimiento de alimentos, fuerte alza de los precios internos de éstos y descontento social en una treintena de países de bajos ingresos con déficit alimentario -importadores netos de alimentos y con dependencia alimentaria-<sup>43</sup> y posicionó a la SA y a la agricultura en un primer plano en la agenda internacional<sup>44</sup> y también en las agendas nacionales.

En los países de ALyC (incluyendo a los del MERCOSUR) pueden distinguirse dos etapas en relación con los efectos domésticos de la alta volatilidad internacional experimentada desde el 2007/2008, que se ilustran claramente en el gráfico 3.4. En una

---

<sup>41</sup> El traslado de los precios internacionales a los domésticos es diferente según el país: su velocidad y magnitud varía según las políticas cambiarias, comerciales y la estructura de los mercados internos, la importancia de ciertos alimentos en la dieta y la dependencia comercial que cada país tenga sobre esos productos (FAO, 2015a)

<sup>42</sup> Si bien las causas estructurales de la crisis tienen que ver con todos los factores del sistema alimentario que se detallan en este capítulo, los disparadores de la crisis fueron justamente la especulación originada por el traslado de fondos de inversión del sector hipotecario en crisis de los Estados Unidos hacia el mercado de commodities agrícolas y el incremento de los precios del petróleo en el año 2007, lo cual revela las drásticas consecuencias que estos factores pueden tener en la SA (Flores, 2013; Maluf, 2008; Rubio, 2008)

<sup>43</sup> Se trata de países que en los años precedentes habían descuidado la producción local (agrícola e industrial) de alimentos y orientado sus agriculturas hacia la exportación, quedando en una situación de elevada dependencia del mercado mundial para alimentar a sus poblaciones. Se produjeron revueltas y disturbios en Haití, Egipto, Burkina Faso, Mauritania y México, países cuyos gobiernos no tuvieron los medios y/o la voluntad política para subsidiar la compra de alimentos en mercados externos. Se calcula que como consecuencia de esta crisis, cerca de 100 millones de personas en el mundo cayeron en situación de hambre en el año 2008 (REDA, 2014; Rubio, 2008)

<sup>44</sup> La crisis alimentaria internacional llevó al surgimiento o fortalecimiento de varias iniciativas internacionales de SA, entre ellas: el establecimiento del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la SA (HLTF) dentro del sistema de la ONU en el año 2008, la reforma del CSA en 2009 -ampliando la participación de los movimientos sociales y campesinos-, la Iniciativa de L'Aquila del G8 en 2009, y el Programa Mundial de SA y Agricultura (GAFSP) promovido por el BM en 2010.

primera etapa, entre 2007 y 2013, la tendencia internacional al alza de precios mostró una estrecha relación con los precios internos de los países (tasas de inflación). Desde el 2007 hasta el 2010 la inflación alimentaria en la región siguió una tendencia similar a las variaciones de los precios internacionales de los alimentos, con alzas importantes en 2007/08 y en 2010. Durante el 2011 hubo nuevas alzas en los precios internacionales, que se tradujeron en aumentos de las tasas de inflación regionales, pero no tan drásticos como durante la crisis alimentaria. En una segunda etapa, entre 2013 y 2015 se observa la tendencia contraria: si bien los precios internacionales de los alimentos bajaron, la región experimentó un aumento en su tasa de inflación interanual tanto alimentaria como general.

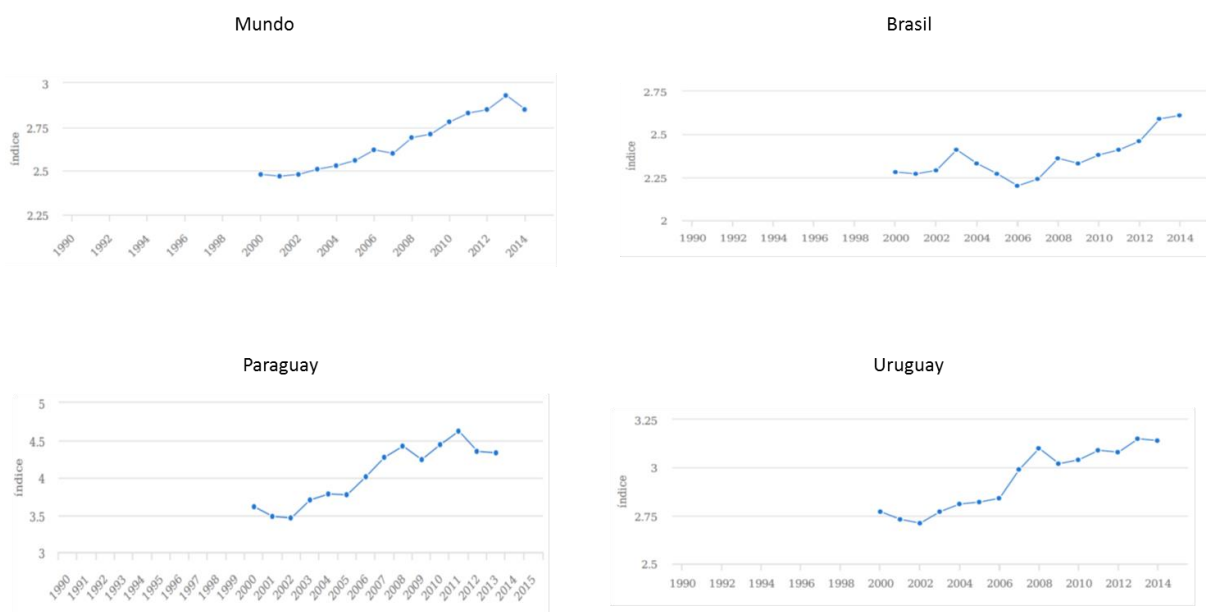
**Gráfico 3.4. Evolución de la tasa (%) de inflación anual de ALyC y variación anual del índice de precios de alimentos a nivel internacional de la FAO**



Fuente: FAO (2015a: 18)

En los países del MERCOSUR, que son exportadores netos de alimentos, el alza de precios que significó la crisis alimentaria internacional benefició a sus balanzas de pago, contribuyendo al crecimiento económico, pero también se trasladó –al igual que en el resto del mundo y de ALyC- a los precios internos de los alimentos, aumentando la inflación alimentaria, con picos en los años 2008 y 2010 -como se ve en los gráficos 3.5- y con consecuencias en la SA de los sectores vulnerables, que destinan la mayor parte de sus ingresos a la compra de alimentos. A su vez, la baja del precio de las materias primas agrícolas a nivel internacional a partir del año 2013 no se tradujo en una reducción equivalente de los precios internos de los alimentos, sino que, salvo en Paraguay, continuaron con tendencia al alza, como puede observarse en los gráficos 3.5.

**Gráfico 3.5. Índice de precio de los alimentos del Mundo, Brasil, Paraguay y Uruguay\*. Evolución 2000-2015**



Fuente: FAOSTAT (en línea, abr. 25, 2017)

\*No hay datos disponibles para Argentina

Es decir que al problema de la volatilidad en el precio de los alimentos en el plano internacional y la inflación “importada” a nivel doméstico, se suma en los países de la región una evidente inflexibilidad de los precios a la baja, lo cual se explica por el factor que sigue: la excesiva concentración en las empresas agroalimentarias de toda la cadena.

También en relación a los precios, algunos expertos han señalado como otro factor que incide en la SA la alta presión tributaria indirecta -impuesto al valor agregado y otros impuestos al consumo- en los productos alimentos básicos, reflejo del sistema impositivo regresivo en los países de la región (Aguirre, 2004). Si bien es cierto que las tasas son superiores que en las de varios países desarrollados -a excepción del caso de Paraguay-, también es cierto que existen reducciones o exenciones en algunos alimentos básicos en Argentina, Brasil y Uruguay. Además, nada garantiza, salvo los supuestos de la competencia perfecta, que cuando se bajan las tasas los precios se reducen, especialmente en economías como las nuestras donde predominan mercados oligopólicos con una marcada inflexibilidad de precios a la baja.

### **3.4. La concentración excesiva de las empresas agroalimentarias.**

Otro factor que incide en la IA, de la mano de los dos anteriores y en las dimensiones de la producción y la distribución, es la excesiva concentración no tanto en la agricultura<sup>45</sup> sino en las grandes empresas agroalimentarias –la mayoría transnacionales- o sector agroindustrial, integrado por las compradoras de productos básicos, las procesadoras-elaboradoras de alimentos, y las grandes comercializadoras minoristas (supermercados e hipermercados, cadenas de comidas rápidas), que son los intermediarios que ponen en relación a los productores con los consumidores (Machado Cartagena, 2003; REDA, 2009).

Esto se observa en el poder de negociación desproporcionado de estos actores respecto a los proveedores (agricultores) y los consumidores y en el abuso de posición dominante que muchas veces practican, situación amparada por un sistema comercial multilateral sin normas en lo que respecta al ejercicio de poder en el mercado y por un derecho de la competencia y del consumidor débil o ineficiente en varios países, que muchas veces no es aplicado a empresas extranjeras.

La excesiva concentración otorga a estas grandes empresas agroalimentarias capacidad de fijar los precios finales de los bienes agrícolas y de los alimentos, y cartelizarlos, lo cual tiene una doble cara. Por un lado, pueden pagar precios relativamente bajos a los proveedores, incluso cuando aumentan los precios agrícolas en el mercado internacional, y pueden también limitar el acceso de los éstos a los mercados a través de los volúmenes comercializados. Por otro lado, pueden cobrar precios elevados a los consumidores finales y aumentarlos a su gusto, incluso cuando los precios de los productos agrícolas bajan en el mercado internacional, entorpeciendo así el acceso a los alimentos (REDA, 2009, 2014; González, 2012). Asimismo, tienen la capacidad de dictar las políticas laborales y ambientales en la producción, así como la elección de los consumidores, ya que determinan la variedad de los productos e influyen en los modelos de consumo mediante sus cuantiosos gastos en publicidad (Oxfam, 2013).

Según un informe elaborado por Oxfam<sup>46</sup>, en los países de todo el mundo y también en los de la región, la mayor parte de las marcas de los alimentos procesados y bebidas están en

---

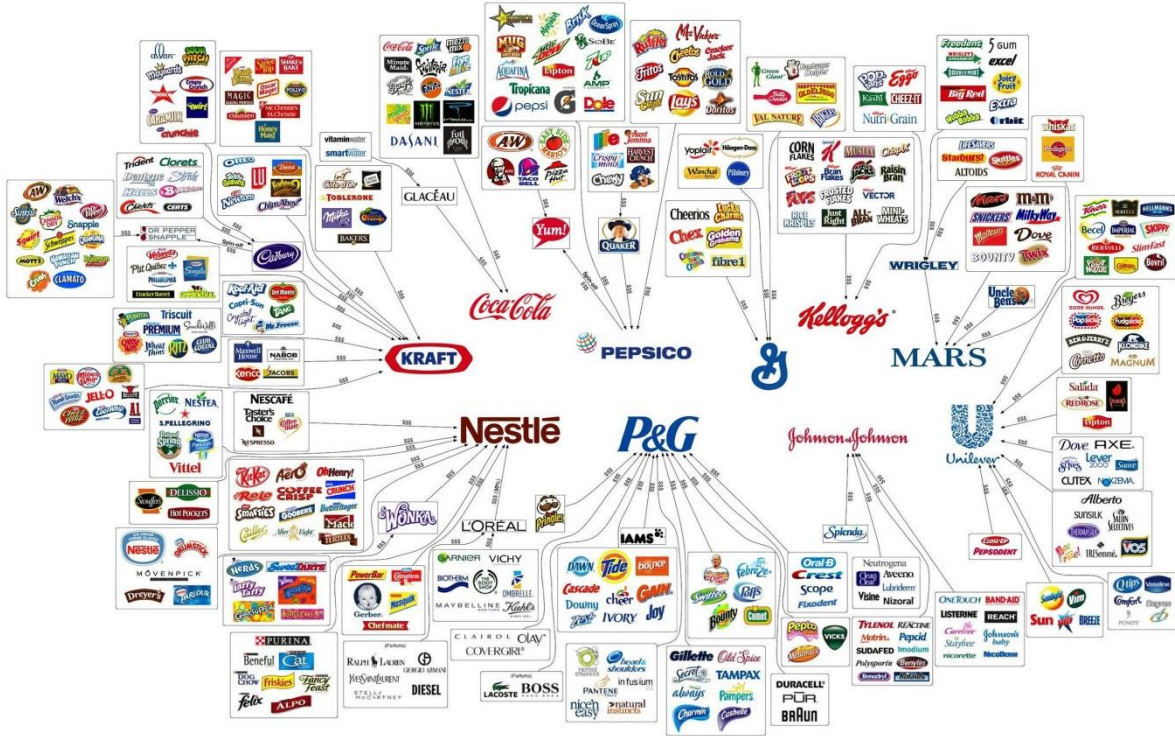
<sup>45</sup> En el actual sistema alimentario, la concentración en la agricultura -en la propiedad y/o uso de las explotaciones agrícolas- no es la más fuerte ni la más decisiva en materia de acceso a los alimentos, especialmente en los países desarrollados y en los de América Latina de mayor desarrollo relativo, ya que mientras mayor es el ingreso, el aporte de la agricultura al sistema alimentario en cuanto valor agregado es menor (Machado Cartagena, 2003).

<sup>46</sup> Oxfam International es una confederación internacional formada por 17 organizaciones no gubernamentales que realizan labores humanitarias en 90 países. Surgida en Gran Bretaña tras la Segunda Guerra Mundial, su objetivo originario era luchar contra el hambre. En 2013 publicó un Informe denominado “Behind the Brands: Food justice and the ‘Big 10’ food and beverage companies” en el que evalúa las políticas sociales y



manos de diez de empresas, consideradas “las 10 Grandes” de la alimentación: Unilever Group, Pepsico Inc., Nestle S.A., Mondelez International, Inc., Mars Inc., Kellogg Company, General Mills Inc., Groupe Danone S.A., The Coca-Cola Company, y Associated British Foods plc. (Oxfam, 2013). La figura 3.3 ilustra esta situación.

**Figura 3.3. La concentración en la industria (agro)alimentaria**



Fuente: ProfesionalRetail (2014).

Actualmente, es la concentración en la comercialización minorista de los alimentos la que influye cada vez más en el precio final de los mismos y la que en gran medida influye en la concentración en las compradoras de productos básicos y elaboradoras de alimentos. En este sentido, desde los años 90 ha emergido con fuerza en nuestra región el fenómeno del supermercadismo y el hipermercadismo, en el marco de una forma de consumir alimentos globalizada, y de la mano de grandes cadenas transnacionales -Carrefour, Walmart, Cencosud, Makro, Casino- y de capitales nacionales que dominan el sector del comercio de alimentos. Estos grandes actores, de carácter oligopólico, concentran la comercialización de alimentos procesados –no así de alimentos frescos-, lo que les otorga un poder de mercado creciente y la capacidad de fijar el precio, ya que pueden incrementarlo reduciendo el volumen de productos

medioambientales de las diez mayores empresas de alimentación y bebidas del mundo, y les insta a tomar las medidas necesarias para crear un sistema alimentario justo. Para más información sobre Oxfam: <https://www.oxfam.org/>

ofertados (aprovisionamiento), precio que termina convirtiéndose en “guía” de los comercializadores minoristas más pequeños (Machado Cartagena, 2003; Patrouilleau et al., 2012).

Hacia el 2011, en Argentina las siete mayores firmas (Carrefour, Cencosud, Coto, La Anónima, NexusPartners, Walmart y Casino) tenían la capacidad de vender el 58% del total alimentos y bebidas y sólo tres (Carrefour, Cencosud y Coto) representaban el 70% del total de las ventas del sector en ese rubro en Brasil, las 5 mayores cadenas facturaron en el 2010 el 46% de las ventas del sector y en Uruguay el grupo Ta-Ta concentraba el 30% de la facturación de las grandes cadenas (La Nación, 2013).

### **3.5. Los factores ambientales: manejo inapropiado de recursos, deterioro ambiental, cambio climático, catástrofes naturales y pérdidas y desperdicios de alimentos**

Otros factores de incidencia central en la IA, que atraviesan las dimensiones de la producción, el consumo y la sostenibilidad, son los relacionados con el medio ambiente: el manejo inapropiado de los recursos naturales y productivos, el deterioro ambiental, el cambio climático y las pérdidas y desperdicios de alimentos.

El actual sistema alimentario conlleva consecuencias que comprometen la producción sostenible, y por ende, la SA presente y futura. El modelo productivo de la revolución verde y de la biotecnológica tiene importantes consecuencias en el medio ambiente. En primer lugar, lleva a un incremento de los monocultivos y consecuentemente a la pérdida de la biodiversidad agrícola, y a una aceleración de la erosión del suelo. En segundo lugar, el uso excesivo de fertilizantes químicos contamina el agua dulce, aumentando su contenido de fósforo, que deriva en un aumento de 10 millones de toneladas anuales de este mineral en los océanos. En tercer lugar, las actividades agropecuarias, representan alrededor del 15% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero<sup>47</sup> provenientes de actividades humanas, y el porcentaje es aún mayor si hablamos exclusivamente de ganadería. A esto se suma que la producción de fertilizantes, herbicidas y plaguicidas, la labranza, el riego y la fertilización por un lado; y el transporte, el envasado y la conservación de alimentos por el otro; insumen un gasto importante de energía, representando entre un 15% y un 17% más de emisiones de gases

---

<sup>47</sup> Los gases de efecto invernadero incluyen el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) proveniente del uso de fertilizantes nitrogenados orgánicos e inorgánicos, el metano (CH<sub>4</sub>) de los arrozales anegados y el ganado, y el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) causado por la pérdida del carbono orgánico del suelo en las tierras de cultivo y, en pastizales, por la mayor intensidad del pastoreo.

de efecto invernadero provenientes de actividades vinculadas a los sistemas alimentarios (HLPE, 2012).

Como es sabido, el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero está estrechamente vinculado al fenómeno global del cambio climático, caracterizado por el aumento de las temperaturas medias, el crecimiento del nivel del mar y la mayor frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, como sequías e inundaciones. Este fenómeno disminuye la productividad y el rendimiento agrícola y afecta principalmente a los países en desarrollo, los cuales cuentan con una capacidad de respuesta limitada ante los desastres naturales que destruyen cultivos y animales destinados al consumo humano, y especialmente a los territorios rurales y los productores de alimentos. De hecho, las catástrofes naturales y provocadas por el hombre son identificadas por los organismos dependientes de la ONU como una de las causas de la IA (CSA, 2013; FAO, 2005; ONU 2011, REDA, 2014).

A todo este se suman las pérdidas y desperdicios de alimentos (PDA) que se dan a lo largo de toda la cadena de suministro, tanto al momento de la producción (pérdidas) como del procesamiento, la comercialización y el consumo en el hogar (desperdicios), que impacta en la SA presente y también en la futura ya que implica un uso excesivo y ocioso de recursos naturales no renovables. La FAO (2012) indica que aproximadamente un tercio de los alimentos que se producen en todo el mundo se pierden o se desperdician –lo que equivale a aproximadamente 1300 millones de toneladas al año- siendo Europa y América del Norte las regiones que más lo hacen, con un promedio de 95 a 115 kg per cápita anuales, ya que en los países de ingresos altos se desperdician muchos alimentos que todavía son adecuados para el consumo humano.

En la región de ALyC se estima que cerca del 15% de los alimentos se pierden o desperdician. Estas PDA se concentran en la producción y el consumo, donde en cada fase ocurre el 28%; en el manejo y almacenamiento se da un 22%; en la distribución y comercialización un 17%; y un 6% en el procesamiento. Con la totalidad de estos alimentos se podría alimentar a 300 millones de personas, lo cual demuestra los potenciales impactos de la reducción de las PDA sobre la SA (FAO, 2015b). Si bien en los países de ingresos bajos, la mayoría de los alimentos se pierden en las primeras etapas de la cadena de suministro de alimentos que van de la producción al procesamiento (FAO, 2012), en los países del MERCOSUR, de mayor desarrollo relativo, se registra también un alto nivel de desperdicio en las dos etapas en las que ésta es mayor en los países desarrollados. Por un lado, en la etapa de la comercialización, en especial los supermercados, que son responsables de gran parte del desperdicio de alimentos, debido a políticas internas (por ejemplo, el exceso de existencias) y

al poder que ejercen sobre otros agentes de la cadena de suministro de alimentos: tanto los industriales como los agricultores tienen a menudo contratos de exclusividad por los que se ven obligados a generar un exceso de producción (Stuart, 2011). Por otro lado, en la etapa del consumo, es decir por parte de los consumidores, ya que los sectores de ingresos medios y altos de nuestros países tienen patrones de consumo y desperdicio similares a los de los países desarrollados.

### **3.6. El modo de consumo globalizado y los alimentos ultraprocesados.**

Otro factor, que atraviesa la dimensión del consumo de la SA y el sector salud, es el cambio en las pautas de consumo de alimentos (hábitos alimentarios) en los últimos 30 años en los países en desarrollo en general y en nuestra región en particular, derivado de la transnacionalización del sistema alimentario agroindustrial y de servicios, de cambios sociales y culturales (urbanización, trabajo de la mujer), y de las dificultades de acceso a una alimentación equilibrada por parte de los sectores de menores ingresos, que han llevado a depender cada vez más de alimentos procesados y preparados fuera del hogar, incluyendo los que se adquieren en los supermercados, en cadenas de comida rápida o en la vía pública.

Se trata de lo que los nutricionistas denominan la "transición nutricional" en el mundo en desarrollo, es decir del cambio de dietas tradicionales (basadas en alimentos frescos y elaborados en el hogar) a los alimentos (ultra)procesados con un alto porcentaje de sal, azúcares y grasas saturadas, que tienen una vida útil larga y resultan atractivos para la población urbana y las generaciones más jóvenes, pero que en la mayoría de los casos son menos nutritivos y menos sanos que los alimentos tradicionales (REDA, 2011c; 2014).

En nuestra región, de la mano del auge de los alimentos ultraprocesados producidos por la industria alimentaria –alimentos estandarizados, biológicamente seguros y publicitados-, se pasó de una modalidad de consumo relativamente unificada a otra que revela la presencia de dos patrones diferenciados: la “comida de pobres” y la “comida de ricos” (Aguirre, 2007). Si bien la “comida de los pobres” suple las necesidades energéticas y de saciedad, al estar basada en los alimentos más baratos que produce la industria alimentaria –ricos en hidratos de carbono, azúcares y grasas- y no en alimentos con contenidos de proteínas y micronutrientes esenciales -alimentos frescos como frutas y hortalizas, carnes y lácteos- conlleva problemas nutricionales que impactan en la salud como disminución de la talla promedio, falta de fuerza, falta de capacidad de aprendizaje, vulnerabilidad a las enfermedades, y sobrepeso y obesidad (Aguirre, 2007). Este fenómeno del “hambre oculta” (De Castro, 1962) es decir, del consumo de alimentos que cubren las necesidades calóricas pero que son de bajo nivel nutricional, ya

había sido identificado por el brasileño Josué de Castro en los años 60, pero se reforzó en las últimas décadas debido a la masividad de los alimentos procesados y a las dificultades para acceder a una dieta más diversa en los sectores de menores ingresos. Estos cambios supusieron un aumento en las tasas de sobrepeso y obesidad, tanto en niños como en adultos como se expuso en el apartado 2.3.

Por otro lado, en los sectores de mayores ingresos se observa cada vez más una tendencia creciente a una alimentación ligada a ideales estéticos, pero no exenta del consumo de alimentos ultraprocesados -congelados, lácteos, bebidas- que se presentan a sí mismos como “saludables”, “lights”, “dietéticos” o “bajas calorías”, pero que sin embargo muchas veces no tienen la calidad nutricional que publicitan y/o incluso contienen ingredientes perjudiciales para la salud -conservantes, endulzantes sintéticos- (Aguirre, 2007).

En síntesis, este modo de consumo globalizado conlleva el consumo desequilibrado de ciertos alimentos, muchas veces carentes de macro y micronutrientes esenciales, que ha sido identificado como causa directa de la malnutrición y la IA (CSA, 2013; FAO, 2005).

### **3.7. La falta de educación e información alimentaria y nutricional**

La educación y la información alimentaria y nutricional es clave en materia de SA y especialmente en su dimensión del consumo, no sólo porque los consumidores están expuestos al engaño en las etiquetas de los envases y en la publicidad de los alimentos comercializados –que cual incentiva el consumo de alimentos insalubres y/o de baja calidad nutricional- (FAO, 2005; CSA, 2013), sino también porque muchos de ellos no disponen de información adecuada sobre el almacenamiento, la manipulación y la utilización segura de los alimentos en el hogar ni sobre las enfermedades transmitidas por los alimentos -contaminación cruzada- (Aguirre, 2007; Bezzola et al, 2007; FAO, 2005; Mercado, 2007) y porque hay mucha desinformación respecto a las buenas prácticas de alimentación infantil y la lactancia materna (Bezzola et al, 2007; CSA, 2013; FAO, 2005, 2015; Sen, 1983)

La lactancia materna subóptima, es considerada una causa central de la malnutrición infantil y por ende en la IA de los lactantes y niños pequeños, y se debe especialmente a la desinformación. La OMS y Unicef recomiendan la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad y la continuación de la misma (con introducción gradual de los alimentos sólidos) hasta el segundo año de vida, no sólo porque ésta aporta todos los nutrientes y anticuerpos necesarios para los niños pequeños, sino también porque ayuda a prevenir el sobrepeso infantil temprano (OMS, 2014; Unicef, 2008). Se estima que solamente reciben leche materna exclusiva durante los 6 primeros meses de vida el 35% de los bebés a nivel

mundial y el 40% de los de la región de ALyC. En Paraguay el porcentaje es del 22% y en Uruguay del 54%, no habiendo datos disponibles comparables de Argentina y Brasil (Unicef, 2008)

### 3.8. La deficiencia en las condiciones sanitarias.

En octavo lugar, hay que citar a aquellos factores que inciden en la malnutrición y están relacionados con la dimensión de la utilización de los alimentos y el sector salud/sanitario como el acceso al agua potable, servicios de saneamiento, instalaciones sanitarias, atención materno-infantil y asistencia médica de calidad (CSA, 2013; Flores, 2013; Sen, 1983).

El acceso a suministros de agua potable e instalaciones sanitarias son dos condiciones fundamentales para garantizar una adecuada utilización (aprovechamiento biológico) y absorción de los alimentos y sus nutrientes por parte del organismo. Un acceso deficiente a los mismos tiene gran incidencia en la malnutrición y por ende en la SA (FAO, 2015a; REDA 2011c.).

En los últimos años ha habido avances a nivel mundial pero en la región de ALyC y del MERCOSUR estos han sido más pronunciados, especialmente en lo que respecta a instalaciones sanitarias. En Argentina y Uruguay, hacia el 2012 la cobertura ya se acercaba al 100%. En el caso de Brasil la cobertura era un poco menor sobre todo en lo que respecta a instalaciones sanitarias. Paraguay, si bien es el que presentaba los peores indicadores es también el país en el cual los avances fueron sido mayores, como se ve en el cuadro 3.6.

**Cuadro 3.6 Proporción (%) de la población con acceso a servicios de suministro de agua e instalaciones sanitarias. Evolución 1990-2012 en el mundo, ALyC y MERCOSUR.**

Región/País	Suministro de agua			Instalaciones sanitarias		
	1990	2003	2015	1990	2003	2015
Mundo	76	84.3	90.9	52.8	60.6	67.5
ALyC	84.8	90.7	94.6	67.2	76.5	83.1
Argentina	93.8	96.9	99.1	87.4	92.5	96.4
Brasil	88.5	94.5	98.1	66.6	76.5	82.8
Paraguay	53	78.8	98	52.3	73	88.6
Uruguay	94.8	97.5	99.7	92	94.1	96.4

Fuente: elaboración propia en base a BM (en línea)

Es necesario señalar que a pesar de los avances en el mundo y en la región, persisten las diferencias al interior de los países, especialmente entre las zonas urbanas y rurales (FAO, 2015a). Así, en el 2015, el acceso al agua en sector rural (es decir, el porcentaje de la población rural con acceso), era bastante inferior que el acceso al agua en la población total tanto en el mundo como en la región: del 85% en el mundo, el 84% en ALyC, del 87% en Brasil, del 95% en Paraguay y del 94% en Uruguay (BM, en línea). Esta dificultad de acceso incide no sólo en la nutrición sino también en la producción, en tanto en la agricultura el agua es un recurso productivo. Por otro lado, también el porcentaje de la población con acceso a las instalaciones sanitarias siguió siendo mucho menor en el ámbito rural. A nivel mundial sólo el 50% de la población rural tenía acceso, a nivel de ALyC sólo el 64%, en Brasil el 52%, en Paraguay el 78% y en Uruguay en 93%.

### **3.9. Problemas de inocuidad en el sector informal de la alimentación.**

Otro factor vinculado a la SA, que atraviesa sus tres principales dimensiones (producción, distribución y consumo) y de gran incidencia en nuestra región, es el bajo grado de inocuidad de los alimentos en el sector informal de la alimentación, que abastece en gran medida a los sectores de menores ingresos.

El sistema alimentario actual (agroindustrial y agroservicios) ha posibilitado importantes avances en lo que respecta a la inocuidad de los alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria (la sanidad animal y vegetal), el procesamiento, la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y comercialización, la manipulación y la venta y la utilización de los mismos en el hogar; y los Estados han avanzado mucho en lo que respecta a la adopción de normas sobre la inocuidad de los alimentos con base científica -incluidas normas relativas a los aditivos, contaminantes, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas y peligros microbiológicos; y normas relativas al envasado, el etiquetado y la publicidad de los alimentos- y las han ido adecuando a las normas alimentarias internacionalmente aceptadas, en particular al Codex Alimentarius de la FAO y la OMS y al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC (Ceña Delgado, 2010).

Sin embargo, los productores, elaboradores y manipuladores de alimentos más precarios, muchos de ellos del sector informal, y los cuales abastecen sobre todo a los sectores de menores ingresos de la población, tienen dificultades para cumplir con los estándares y la normativa, por lo que proliferan los alimentos sin controles de sanidad y con bajo grado de

seguridad biológica, como los alimentos frescos o preparados vendidos en la vía pública (Aguirre, 2007; FAO, 2005).

### **3.10. La discriminación de las mujeres y la atención insuficiente a sus contribuciones y necesidades específicas.**

Un factor que ha sido identificado como causal de IA, situado en la dimensión de la distribución y en el sector socio-cultural, es la discriminación de las mujeres y la atención insuficiente que se le da a su contribución a la SA en tanto trabajadoras y también en tanto prestadoras del cuidado doméstico y a sus necesidades nutricionales específicas (CSA, 2013; REDA, 2013, 2014; Sen, 1983).

Si bien en algunos países del mundo existen discriminaciones legales explícitas –por ejemplo la de heredar tierras o propiedades-, las discriminaciones más frecuentes son producto de normas y costumbres socio-culturales relacionadas con estereotipos acerca de los roles de género.

El escaso poder de negociación que tienen las mujeres en el hogar y la carga desproporcionada en las tareas de cuidado no remuneradas -cuidado de los niños y los ancianos, preparación de las comidas y demás quehaceres domésticos-, se traduce en falta de tiempo y por ende, en menores oportunidades de recibir educación y de encontrar un empleo con una remuneración digna, tanto en la agricultura como en los otros sectores (REDA, 2013).

Tanto en el mundo como en los países de la región el desempleo, la precariedad laboral y los bajos salarios afectan en mayor medida a las mujeres, de ahí que la cuestión de género sea central en materia de acceso a los alimentos. Así, en el 2015, a nivel mundial el desempleo afectaba al 6,2% de las mujeres -mientras que afectaba al 5,5% de los hombres-; a nivel de ALyC afectaba 9,9 % de las mujeres -mientras que afectaba al 6,7% de los hombres-, en Argentina al 7,7% de las mujeres –en comparación con el 5,8% de los hombres-, en Brasil al 14% de las mujeres –mientras que solo al 9,5% de los hombres- en Paraguay al 6,2% de las mujeres –y solo al 4,9% de los hombres-, en Uruguay el desempleo afectaba al 11,2 % de las mujeres –mientras que solo al 5,7%- (BM, en línea).

A su vez, por el escaso poder de negociación en el hogar, muchas mujeres no pueden decidir a qué prioridades destinar el presupuesto familiar, aun cuando ellas son más conscientes que los hombres acerca de la importancia de satisfacer las necesidades de los niños en materia de alimentación y nutrición (REDA, 2013)

A esto se suma la vulnerabilidad específica de las mujeres a la malnutrición, dada sus necesidades nutricionales específicas durante el embarazo y la lactancia, la tendencia a la



carencia de hierro en la edad fértil y a la desigual distribución de los alimentos dentro de la familia, en tanto muchas mujeres pobres relegan su propia alimentación en pos de alimentar al resto de la familia. A su vez, la subnutrición maternoinfantil y la calidad de la alimentación que se recibe en la primera infancia tiene consecuencias intergeneracionales en materia de SA ya que afecta la capacidad de aprendizaje de los niños y por ende en el ingreso que percibirán en la adultez (CSA, 2013; REDA, 2013, 2014; ONU, 2011; Sen, 1983; Unicef, 2008).

La discriminación hacia las mujeres se da también en el acceso a los recursos productivos que permiten la autoproducción de alimentos. En primer lugar, las mujeres son objeto de distintas formas de discriminación en el acceso a la tierra: en algunos países las leyes siguen siendo discriminatorias, en otros se eluden las leyes, cediendo a la presión de las normas sociales y culturales. En segundo lugar, las mujeres también son discriminadas en el acceso a servicios de extensión rural: están infrarrepresentadas entre los encargados de prestar esos servicios, suponen que cualquier conocimiento transmitido a los hombres se trasmite automáticamente a las mujeres y se suelen organizar las reuniones sin tener en cuenta las limitaciones de tiempo y movilidad que afectan especialmente a las mujeres. En tercer lugar, las mujeres tienen más dificultades para acceder al crédito: si bien muchos microcréditos están destinados a las mujeres de zonas rurales, esto no significa que controlen la forma en que esos préstamos se utilizan. En cuarto lugar, las actividades de investigación y desarrollo en agricultura muchas veces no tienen en cuenta las limitaciones y preferencias específicas de las mujeres rurales (REDA, 2013, 2014).

### **3.11. La desregulación de los mercados alimentarios domésticos y la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas y alimentos.**

Otro factor de gran incidencia en la SA, situado en la dimensión de la distribución y en el económica-comercial, es la desregulación de los mercados alimentarios y la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas y alimentos (Aguirre, 2003; REDA, 2014; Rubio, 2008), es decir la menor intervención del Estado en estos ámbitos, impulsada por los organismos internacionales de crédito y de comercio desde los años 80 y 90, en el marco del Consenso de Washington. En lo fundamental, esto se mantuvo en el periodo posneoliberal, en tanto en el marco de la globalización y con corporaciones agroalimentarias cada vez más poderosas, es limitada la capacidad reguladora de los gobiernos nacionales y los bloques regionales sobre los flujos comerciales y las condiciones de su abastecimiento alimentario (Maluf et al., 2009).

La desregulación de los mercados alimentarios domésticos -la eliminación de los controles de precios, de las juntas de comercialización y de los sistemas de gestión de la oferta o reservas alimentarias, es decir, de mecanismos propios de la etapa del modelo ISI- se impulsó en nuestros países desde los 80 con el objetivo de incentivar la inversión privada y bajar los precios en el mercado interno. Sin embargo, la inversión privada se dirigió a un número reducido de cultivos producidos para los mercados de exportación y no hubo un reflejo en la baja de los precios de los alimentos (REDA, 2014:7; Aguirre, 2003:8)

En lo que refiere a la liberalización comercial, en el caso de los países exportadores netos de alimentos como los del MERCOSUR, puede tener efectos positivos y negativos en la SA de corto plazo. Por un lado, la apertura de las importaciones aumenta tanto la cantidad como la variedad de alimentos disponibles y reduce el efecto estacional sobre la disponibilidad de alimentos y los precios al consumidor, al tiempo que el crecimiento de las exportaciones respalda el crecimiento y el empleo, lo que a su vez incrementa los ingresos y mejora la SA de la población. Por otro lado, el aumento de los precios en los mercados internacionales puede hacer que se desvíe parte de la producción disponible para el consumo interno a las exportaciones, lo que puede reducir la disponibilidad nacional de alimentos básicos, aumentar los precios internos de los productos exportables o disminuir el empleo y los ingresos en sectores sensibles que compiten con las importaciones (FAO, FIDA y PMA, 2015:38).

A largo plazo, el impacto de la liberalización comercial es más bien negativo en términos de SA, ya que la apertura irrestricta de las importaciones permite el ingreso de alimentos abaratados artificialmente a precio de dumping (altamente subsidiados en sus países de origen, muchas veces países desarrollados) lo cual destruye a los pequeños y medianos productores agropecuarios locales y a las pequeñas y medianas industrias alimentarias nacionales orientadas al mercado interno. A su vez, esto contribuye a aumentar el número de pobres (y hambrientos) urbanos –por la migración campo-ciudad-, altera la tipicidad de las preparaciones tradicionales -haciendo desaparecer el patrimonio culinario local y nacional-, y vuelve a los países más dependientes de las importaciones de los alimentos y por ende más vulnerables frente a la volatilidad de los precios internacionales. Por otro lado, la apertura irrestricta de las exportaciones, si bien contribuye al crecimiento económico, incentiva la reconversión hacia los productos agrícolas y formas de producción más rentables –y por tanto más demandados- en detrimento de la producción de alimentos, y favorece la concentración agroalimentaria –con el efecto en los precios y por ende el acceso ya mencionado- ya que son las grandes empresas las que más fácilmente se benefician de un mejor acceso a los mercados internacionales (Aguirre, 2003; Ceña Delgado, 2010; REDA, 2008, 2014; Rubio, 2008).

En este sentido, se ha señalado que el régimen de comercio internacional, es decir el sistema de la OMC que se propone como meta la completa liberalización del comercio mundial en todos los sectores, es un factor de gran incidencia en la IA, ya que sus normas imponen restricciones a varias posibles medidas orientadas a la SA -tales como la creación de reservas alimentarias, de sistemas de gestión de la oferta y de juntas de comercialización-, y no establece norma alguna en lo que respecta al ejercicio de poder de las empresas agroalimentarias en el mercado –los mercados alimentarios internacionales también están desregulados- (Maluf et al., 2009; REDA, 2008, 2011b; 2014; Rubio, 2008).

### **3.12. Los factores político-institucionales y de gobernanza.**

Por último, se ha señalado que en la IA inciden factores político-institucionales y de gobernanza como la falta de compromiso político de alto nivel – de intervención de los Estados, de estrategias generales de SA y de políticas e iniciativas específicas-; la inestabilidad política; la insuficiente cooperación internacional y regional; la debilidad y la descoordinación de las instituciones involucradas; y la debilidad de los mecanismos de gobernanza, es decir, la falta de participación de representantes de la sociedad civil y la falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas (Aguirre, 2004; CSA, 2013; FAO, 2005; Flores 2013; Moore Lappé y Collins, 2015; Sen, 1983).

Durante el periodo *posneoliberal* analizado aquí (2003-2015), tanto en ALyC en general como en el MERCOSUR en particular, creció -con respecto a la década anterior- la intervención de los Estados y el compromiso político en materia de SA, un tema que si bien ya estaba presente en la agenda de la región pasó a ocupar un lugar más destacado en las agendas públicas a través del despliegue de diversas políticas, iniciativas y compromisos orientados a garantizarla, tanto a nivel nacional -de los Estados- como regional –de los distintos PIR que éstos conforman- (CSA, 2013; FAO, 2015; Flores, 2013; González, 2012; Maluf et al., 2009; REDA, 2012).

A nivel regional de ALyC y en el marco del regionalismo posneoliberal, los compromisos que comenzaron en 2005 con la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALyCSH) de la FAO<sup>48</sup>, tuvieron su correlato en los distintos organismos de integración regional, que

---

<sup>48</sup> La IALCSH es un compromiso de los países y organizaciones de la región, apoyado por la FAO, para contribuir a crear las condiciones que permitan erradicar el hambre de forma permanente para el año 2025. Profundiza los ODM con una meta específica más ambiciosa: reducir la incidencia de la desnutrición crónica infantil por debajo del 2,5 %, en todos los países de la región al año 2025. FAO coordina la Iniciativa a través del Proyecto de Apoyo a la IALCSH, financiado por la AECID, que trabaja con gobiernos, parlamentos, sociedad civil, y organismos de integración regional, en el fortalecimiento institucional, y la formulación y aplicación de marcos normativos, políticas públicas, planes, programas y acciones para erradicar el hambre, trabajando en

emitieron declaraciones, impulsaron iniciativas y/o crearon espacios institucionales en su interior que incorporaron a la SA como un objetivo a ser alcanzado o abordaron la cuestión alimentaria indirectamente, al enfocarse en las dimensiones social y productiva de la integración y al tratar temáticas que inciden en las dimensiones de la SA (FAO, 2015; Flores, 2013). Además del caso del MERCOSUR que se analiza en detalle en esta tesis, se destacan las iniciativas de cuatro organismos regionales. En primer lugar, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TPC) lanzó en julio del año 2008 la Iniciativa ALBA-ALIMENTOS<sup>49</sup>. En segundo lugar, la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) incorporó en su interior el Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS) en el año 2009, el cual en el año 2011 instauró el Grupo de Trabajo sobre SA y Lucha contra la Malnutrición. Por su parte, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), a través de su Secretaría General, estableció en marzo de 2012 un acuerdo de cooperación en SA con la Dirección General de la FAO para aunar esfuerzos en la materia, que desembocó en una publicación conjunta (ALADI-FAO, 2012). Por último, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con el apoyo de FAO, ALADI y CEPAL, aprobó en enero de 2015 durante su III Cumbre Presidencial el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025<sup>50</sup>.

A nivel de los Estados de la región, esto se dio especialmente a partir de políticas sociales orientadas a los individuos y/o a las familias -programas de transferencias condicionadas de ingresos y otros programas orientados a la alimentación, la salud y la nutrición- y de políticas orientadas al fortalecimiento de la AF y el desarrollo rural. Sin embargo, en la mayoría de los

---

cuatro frentes: institucionalidad, Sensibilización y movilización, Sistema de monitoreo y evaluación, y formulación e implementación de programas y políticas públicas. Para más información: <http://www.fao.org/in-action/apoyo-ialcsh/resumen/es/>

<sup>49</sup> La Iniciativa ALBA-ALIMENTOS (o Petroalimentos), surgió como respuesta a la crisis alimentaria internacional del 2008, y se propuso como meta la soberanía y SA de los países miembros del ALBA, sustentándose en los principios de complementariedad, cooperación, integración, solidaridad y soberanía. Como objetivos específicos para alcanzar esta meta se propuso: alcanzar el desarrollo rural integral en los países de la región, elevar la producción de alimentos de manera sustentable para el autoabastecimiento nacional de los países miembros y fortalecer los sectores productivos organizados y las comunidades campesinas. Una peculiaridad de esta Iniciativa es que su principal mecanismo de financiamiento fue el Fondo Petrolero para Producción de Alimentos gestionado por un fideicomiso constituido por PDVSA. Para más información: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/CFS39Docs/SpecialSession/CFS\\_39\\_Special\\_Session\\_Alba\\_Food\\_Sp.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/CFS39Docs/SpecialSession/CFS_39_Special_Session_Alba_Food_Sp.pdf)

<sup>50</sup> El Plan de la CELAC tiene como objetivo la erradicación del hambre y el bienestar nutricional de los grupos en situación de vulnerabilidad, recogiendo las principales políticas y experiencias exitosas de los países para crear una hoja de ruta regional. Se basa en cuatro pilares: la coordinación de estrategias a nivel nacional y regional, el acceso oportuno y sostenible a alimentos inocuos y nutritivos, la ampliación de los programas de alimentación escolar –atendiendo a todas las formas de malnutrición, desde la subalimentación hasta la obesidad- y la estabilidad en la producción y el enfrentamiento a los problemas que presenta el cambio climático. Para más información: <http://www.integracion-lac.info/es/node/36031#sthash.xg550TWO.dpuf>

casos, no existió una articulación entre las distintas políticas e instituciones (Maluf et al., 2009).

Se destaca el caso de Brasil, país en el que la SA se convirtió en una verdadera política de Estado, de manera tal que se dictaron leyes y se crearon instituciones relacionadas con la SA, se logró coordinación entre éstas instituciones (de los distintos ministerios y organismos), se amplió significativamente la participación de la sociedad civil, y además el país se posicionó como un referente mundial en la materia mediante diversas estrategias de cooperación internacional (CSA, 2013; REDA, 2009, 2014; Maluf, et al, 2009; Nacarato, 2014). En el 2003 se creó el Consejo Nacional de SA y Nutricional (CONSEA), la Cámara Interministerial de SA y Nutrición (CAISAN) –presidida por el Ministro de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre e integrada por 19 ministerios y organismos, entre ellos los ministerios de Finanzas, Planificación, Desarrollo Agrario, Agricultura, Trabajo y Educación- y se lanzó la estrategia *Fome Zero* (Hambre Cero), que incluyó una diversidad de programas sociales y de desarrollo rural que apuntaban a fortalecer la capacidad de los agricultores familiares para alimentar a las ciudades, entre los que se destacan: el Programa Bolsa Familia (transferencia de ingresos), el Programa Nacional de Alimentación Escolar, el Programa de Adquisición de Alimentos, el Plan Zafra Más Alimentos, Programa Nacional de Fortalecimiento de la AF, el Seguro de la AF, el Programa un Millón de Cisternas (PIMC), el Programa Territorios de Ciudadanía, Programa de Garantía de Precios a la AF, el Programa Luz Para Todos (electrificación rural), Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria, comedores para personas de bajos ingresos, bancos de alimentos, cocinas comunitarias, la mejora de las instalaciones para el almacenamiento de alimentos en zonas rurales, y el estímulo de la economía social (REDA, 2014; Maluf et al., 2009; González, 2012). El modelo y los programas de la estrategia Hambre Cero sacaron a millones de persona de la pobreza extrema, redujeron significativamente la IA del país, e inspiraron iniciativas similares en otros países en desarrollo (CSA, 2013:44). Además en 2006, Brasil aprobó la Ley Orgánica de SAN, que instituyó el Sistema Nacional de SAN (Maluf et al. 2009) y en el año 2010, el DA se consagró en la Constitución como un derecho humano básico (CSA, 2013).

En el resto de los países del MERCOSUR no hubo estrategia de SA una coordinada y articulada como la de Brasil, sino más bien programas dispersos.

En Argentina en el periodo estudiado se destacaron el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria; el Plan Familias por la Inclusión Social, reconvertido a partir del 2009 con la Asignación Universal por Hijo; otros programas de transferencia de ingresos dirigidos a la población vulnerable; el Programa Materno e Infantil, el Programa Pro-Huerta, el Programa

Precios Cuidados; un conjunto de programas orientados al desarrollo rural y el fortalecimiento de la AF en términos productivos (PROINDER, PROFAM, PRODERNEA, PRODERNOA, PROFEDER), la creación del Registro Nacional de la AF y la aprobación de la Ley de Reparación Histórica de la AF. A su vez, hubo avances en el reconocimiento institucional de la AF: en 2005 se creó el Foro de la AF, en el 2008 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y AF, y en el 2009, con la elevación de la Secretaría de Agricultura a Ministerio, se incorporó la Secretaría de AF, la Secretaría de Desarrollo Rural, y la Unidad para el Cambio Rural.

En Paraguay se destacaron el Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional lanzando en 2009, la constitución en el marco de este Plan de un Observatorio de SAN, los programas de apoyo a la AF (PRONAF, Paraguay Rural, Programa de Fortalecimiento de la AF sostenible, PNMCRS, las compras públicas a la AF) y el trabajo del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición dependiente del Ministerio de la Salud Pública y Bienestar.

En Uruguay sobresalieron las acciones del Ministerio de Desarrollo Social y del Instituto Nacional de Alimentación (INDA): el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (2005-2007), el Plan Equidad (2007), la Ley de Asignaciones Familiares (2007), el Programa Alimentario Nacional, los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia, el Sistema Nacional de Comedores, el Observatorio de SAN y la propuesta de creación de la Agencia Uruguaya de SA. Además, se destacaron como acciones de apoyo a la AF la aprobación de la Ley Compras Públicas a la AF, el Programa Uruguay Rural y el Programa Producción Responsable (Maluf et al., 2009; Pereira Fukoka, 2011).

A pesar de que estas políticas e iniciativas reflejan un mayor compromiso de los países del MERCOSUR con la SA, también es cierto que no existió una verdadera coordinación entre las instituciones involucradas –salvo en el caso de Brasil–; y que los mecanismos de gobernanza continuaron siendo débiles, en especial, los de rendición de cuentas.

#### **4. Balance**

El presente capítulo da cuenta de que si bien en el periodo 2003-2015 hubo importantes avances en materia de SA en la región del MERCOSUR, de la mano de un mayor compromiso político en la materia, todavía hubo personas que sufrieron de hambre (subalimentación crónica), y la malnutrición siguió en aumento de la mano del sobrepeso, la obesidad y las carencias de proteínas y micronutrientes. Es decir, persistió en la región el

fenómeno de la IA, ya que no todas las personas tuvieron el acceso físico, económico y social a suficientes alimentos inocuos, nutritivos y culturalmente adecuados para llevar una vida activa y sana.

En esta situación influyeron un conjunto heterogéneo e interrelacionado de factores propios del sistema alimentario actual, inmersos en las distintas dimensiones de la SA, entre los que se destacan: el sistema de producción agrario dual y la debilidad de la AF, el insuficiente nivel de ingresos en los sectores vulnerables de la población, el alto nivel de los precios de los alimentos, la excesiva concentración de las empresas agroalimentarias, las pautas de producción y consumo insostenibles, el modo de consumo globalizado basado en los alimentos ultraprocesados, la falta de educación e información alimentaria y nutricional, la deficiencia en las condiciones sanitarias, los problemas de inocuidad en el sector informal de la alimentación, la discriminación de las mujeres y la atención insuficiente a sus contribuciones a la SA y a sus necesidades nutricionales específicas, la desregulación de los mercados alimentarios domésticos y la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas y alimentos, y diversos factores político-institucionales y de gobernanza.

El repaso de estos factores da cuenta de que problema de la SA en el mundo, y más aún nuestra región –una de las principales productoras de materias primas agrícolas-, no es tanto la disponibilidad de alimentos per cápita, sino que gira en torno a qué materias primas agrícolas se producen y para qué se producen, así como acerca de la distribución y el acceso a los alimentos y crecientemente de utilización y consumo de los mismos, ya que no todas las personas poseen recursos suficientes para acceder a los alimentos que efectivamente se producen ni posibilidades para un adecuado consumo y utilización biológica de los mismos.

## Capítulo IV

### Una *vialogía* de las políticas, iniciativas y compromisos de seguridad alimentaria recomendadas por organismos internacionales

#### 1. Introducción

La persistencia a nivel global y regional del fenómeno de la IA y de los múltiples factores que en ella inciden, nos lleva a preguntarnos: ¿Cuáles han sido las diversas PICSAs recomendadas por organismos internacionales expertos en SA para hacer frente a esta situación? ¿Cómo pueden ordenarse y clasificarse estas recomendaciones de manera tal que puedan utilizarse para analizar las agendas de SA nacionales y/o regionales, y en particular la ASAR del MERCOSUR? Estas son las preguntas que estructuran y justifican este capítulo.

Para analizar la ASAR del MERCOSUR desde un enfoque integral de una manera ordenada y sistemática, es decir con fines prácticos, construyo aquí una *vialogía* (tipología) de PICSAs recomendadas por organismos internacionales expertos en SA, en tanto la construcción de tipologías es un procedimiento metodológico que permite la conceptualización ordenada y el análisis empírico de un fenómeno, resumiendo unidades de análisis complejas (en este caso, las PICSAs) en un conjunto reducido y significativo de tipos (López Roldán, 1996).

Utilizo como aportes para la construcción de esta *vialogía* las recomendaciones de iniciativas y políticas de seguridad alimentaria de cinco documentos internacionales mencionados en el estado de la cuestión: el Programa de Lucha contra el Hambre (FAO, 2003), las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación (FAO, 2005), el Marco Amplio para Acción (ONU, 2010), del Marco Estratégico Mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición (CSA, 2013), y los informes del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la ONU (REDA, 2014). Elijo estos documentos en tanto provienen de instituciones reconocidas y expertas en la materia, que elaboran recomendaciones construidas colectivamente, consensuando y escuchando a los actores sociales involucrados, lo cual garantiza que no se trate de opiniones personales de determinados autores.

Me baso en recomendaciones orientadas específicamente a los organismos regionales (medidas conjuntas que abordan las dimensiones transfronterizas de la SA) pero también en recomendaciones orientadas a los Estados nacionales ya que es ampliamente aceptado que el rol de los organismos regionales es funcionar como marco, apoyar e impulsar las políticas e



iniciativas nacionales y difundir las estrategias aceptadas internacionalmente para que sean aplicadas a nivel nacional (CSA, 2013).

Si bien muchos de estos documentos ponen el énfasis en sus recomendaciones referidas al desarrollo rural y la agricultura familiar, en parte por la centralidad que adquirió esta cuestión en el contexto de la crisis alimentaria global del 2008, y en parte porque se dirigen muy especialmente a los países de bajos ingresos con insuficiencia alimentaria (que dependen de las importaciones para alimentar a su población), teniendo en cuenta que los países del MERCOSUR son países de ingresos medios, autosuficientes en alimentos, y que se encuentran en lo que Malassis denomina la “edad agroindustrial y de agroservicios”, resulta importante considerar por igual otras recomendaciones de PICSA, que tienen crecientemente más incidencia en la SA.

Englobo todas las recomendaciones en quince (15) vías de acuerdo con la definición de vía mencionada en el marco teórico, es decir como al conjunto de PICSA que, explícita o implícitamente, apuntan a dar una respuesta al problema de la IA abordándolo desde una orientación temática, sectorial e institucional determinada, es decir que: emanan de espacios institucionales que abordan una determinada área temática y/o sectorial, parten de una determinada premisa o diagnóstico acerca de cuál es el factor que incide en la IA; tienen objetivos que se centran en una determinada dimensión de la SA (disponibilidad/producción, acceso/distribución, utilización/consumo, estabilidad/sostenibilidad) y en determinada esfera o sector (comercial, productiva, social, cultural, de salud, ambiental, científico-tecnológico, político-institucional).

A su vez, a efectos también prácticos y para facilitar el análisis, subdivido dichas vías en subvías, según criterios relacionados con la especificidad de cada vía y que se detallan oportunamente en la explicación de cada una de ellas. Vale aclarar que no considero que estas vías y subvías son compartimentos estancos, sino que están interrelacionadas.

Como toda tipología, esta *vialogía* es un modelo abstracto y flexible, es decir que representa formalmente un fenómeno y no se encuentra en estado puro en la realidad, y por ende puede aplicarse para analizar otros fenómenos empíricos similares (López Roldán, 1996). En este sentido, la *vialogía* puede utilizarse para analizar otras agendas de SA aparte de la del MERCOSUR, ya se trate de agendas nacionales, regionales o incluso internacionales.

## **2. Las vías y subvías de políticas, iniciativas y compromisos de seguridad alimentaria**

### **2.1. La vía Político-institucional de alto nivel y sus subvías.**

La vía *Político-institucional* engloba a las PICSAs que apuntan al compromiso político de alto nivel en la materia. Distingo dos subvías.

La primera subvía abarca la elaboración *Estrategias y compromisos generales de SA* (a nivel nacional o regional) incluyendo el compromiso y la participación en foros internacionales que traten temáticas vinculadas a la SA, la adopción de leyes marco o acuerdos marco de SA, el reconocimiento del DA como un derecho humano, y la creación y/o el fortalecimiento de instituciones de SA o vinculadas a la SA (ministerios y secretarías en el caso nacional, reuniones y grupos de trabajo en el caso regional), así como la articulación entre ellas. La segunda subvía tiene que ver con el fortalecimiento de los *Mecanismos de gobernanza* en las instituciones e iniciativas relacionadas con la SA, incluyendo la participación de la sociedad civil -en particular de los productores de alimentos y de los consumidores-, transparencia, rendición de cuentas y auditorías sociales (CSA, 2013; FAO, 2005; ONU, 2010; REDA, 2009; 2014).

De la naturaleza de estas recomendaciones podemos deducir que emanan de espacios institucionales de toma de decisión generales y del más alto nivel político; reconocen como factores causales de la IA a la falta de intervención del Estado (o de los Estados), a la falta de compromiso político de alto nivel en la lucha contra el hambre y la malnutrición, a la descoordinación de las instituciones y a la debilidad de los mecanismos de gobernanza; y no se centran en una dimensión ni en sector de la SA en particular sino que tienen una mirada más general.

### **2.2. La vía Agricultura familiar/Desarrollo rural y sus subvías.**

Esta vía engloba a las PICSAs que apuntan al fortalecimiento de los pequeños productores (rurales y periurbanos) y de los trabajadores agrícolas, para garantizar un incremento sostenible de la producción y la productividad del sector que produce alimentos y favorecer su permanencia en el medio rural, mejorando sus medios y condiciones de vida, incluyendo su SA, y dando respuesta a sus problemáticas. Emanan de espacios institucionales relacionados con la temática de la agricultura, la agricultura familiar o el desarrollo rural, se centran en la dimensión de la producción, e identifican como factor causal de la IA al sistema

dual agrícola y a la debilidad de la agricultura familiar. Puede subdividirse en cuatro subvías, de acuerdo con el sector en la que se centran.

La subvía *Productiva* está orientada al fortalecimiento de la AF en tanto sector económico-productivo, apuntando a: el acceso al crédito y otras facilidades financieras para las actividades productivas; el acceso a la asistencia técnica, la capacitación y los servicios públicos de extensión rural –especialmente los que apuntan a la reconversión agroecológica<sup>51</sup>-; el acceso a las tecnologías apropiadas, los insumos y los recursos genéticos, especialmente a las semillas -leyes de propiedad intelectual que se adapten a las necesidades de los agricultores-; la tenencia y el acceso a la tierra y a otros recursos naturales y productivos (agua, pesca, bosques).

La subvía *Comercial* está orientada al fortalecimiento de la AF en términos comerciales, en el sentido de que buscan facilitar el acceso de sus producciones al mercado (especialmente al mercado local, pero también al regional y mundial) y garantizar que obtengan por ellas precios adecuados, entre las que se destacan: las iniciativas de compras públicas a la AF destinadas a escuelas, centros de salud y otras instituciones públicas; el fomento a la contratación preferente de la AF mediante incentivos fiscales; las intervenciones de garantía de precios o mecanismos de fijación de precios claros y transparentes para los AF de acuerdo con los principios del comercio justo<sup>52</sup>; el establecimiento o apoyo a juntas de comercialización bajo autoridad gubernamental pero con participación de los productores en su gestión<sup>53</sup>, la regulación de la agricultura por contrato a favor de los agricultores<sup>54</sup>; y el apoyo a mecanismos de comercialización que fortalezcan la posición de la AF en la cadena de valor alimentaria, por ejemplo, a cooperativas o asociaciones de agricultores, a canales o prácticas de comercialización directa (sin intermediarios) de alimentos del productor a los

---

<sup>51</sup> La agroecología contribuye a la SA, en tanto incide sobre sus distintas dimensiones: aumenta la productividad sobre el terreno (disponibilidad), reduce la pobreza rural (acceso), mejora la nutrición (utilización) y contribuye a la adaptación al cambio climático (estabilidad/sostenibilidad) (REDA, 2011a).

<sup>52</sup> El mecanismo de fijación de precios del comercio justo garantiza al productor un precio mínimo fijo suficiente para cubrir los gastos de producción y los costos de vida de él y su familia, que se aumenta si aumentan los precios del mercado de los insumos (REDA, 2009:20, 2011a:15).

<sup>53</sup> Las juntas de comercialización pueden comprar volúmenes determinados de alimentos básicos a precios remunerativos (con el fin de ejercer presión sobre los comerciantes privados para que mejoren sus ofertas), y establecer sistemas de certificación transparentes y fiables (para ayudar a los agricultores a comercializar sus productos o a cumplir las normas impuestas por compradores) (REDA 2009:14)

<sup>54</sup> Es una modalidad mediante la cual los agricultores reciben crédito, insumos y asistencia técnica de un comprador que se compromete a comprar volúmenes predefinidos a precios determinados. Sin embargo estos contratos son muchas veces inequitativos y los productores sufren abusos. De allí la necesidad de una regulación que incluya cláusulas clave que los protejan de las variaciones en los precios de mercado, sanciones automáticas al comprador si no cumple con sus obligaciones, la exigencia de reservar una parte de la tierra para la producción de cultivos para el autoconsumo, la vigilancia de las condiciones de trabajo, y la vinculación del apoyo estatal con el cumplimiento de las condiciones ambientales (REDA, 2009).

consumidores y a sistemas de certificación de acuerdo con regiones geográficas o culturales (denominaciones de origen).

La subvía *Social* está orientada al fortalecimiento de la AF en términos sociales e incluye aquellas PICSAs que buscan garantizar el acceso a servicios sociales básicos (salud, educación), incentivar formas de organización y participación social de este sector –escuelas técnicas rurales, redes de colaboración en innovación, asociaciones de agricultores-; promover la inserción y arraigo en el campo de las nuevas generaciones, empoderar a las mujeres rurales, y garantizar condiciones de trabajo dignas a los trabajadores agrícolas<sup>55</sup>.

La subvía *Infraestructura rural* abarca a las PICSAs de apoyo a la inversión en bienes y la prestación de servicios de infraestructura rural, que son fundamentales para la producción, para la comercialización de los productos (el acceso a los mercados) e incluso para la permanencia en el campo de los productores –es decir, que atraviesa las subvías anteriores-, tales como carreteras, ferrocarriles, agua, riego, electricidad, centros de acopio y distribución y comunicaciones (CSA, 2013; FAO, 2003, 2005; REDA, 2009, 2011a, 2014; ONU, 2010).

### **2.3. La vía Social/Asistencial y sus subvías.**

La vía *Social/Asistencial* incluye a las PICSAs orientadas a asegurar el acceso directo e inmediato a los alimentos a los individuos y familias que pertenecen a los sectores vulnerables de la población, es decir aquellos que no tienen ni la capacidad de producir sus propios alimentos ni los medios para comprarlos. Puede subdividirse en tres subvías.

La primera subvía son los *Sistemas de protección social*, especialmente los no contributivos, es decir las transferencias de ingresos no condicionadas. Se recomienda que éstos sean de amplia cobertura y estables y reconozcan a la protección social como un derecho para todos los ciudadanos, sin discriminación de ningún tipo, en tanto éste constituye uno de los medios mediante los cuales las personas tienen acceso a la alimentación (CSA, 2013; FAO, 2003, 2005; REDA 2009, 2012c, 2014; ONU, 2010).

La segunda subvía son las *Ayudas alimentarias directas*, dentro de la cual pueden incluirse medidas tales como los programas de alimentación escolar (comedores escolares), y los de alimentación a través de centros de salud primaria a mujeres embarazadas y lactantes y niños menores de 5 años, que en lo posible deberían articularse con iniciativas de compras

---

<sup>55</sup> Como condiciones de trabajo dignas de los trabajadores agrícolas se entienden aquellas que garantizan un salario digno (mínimo, vital y móvil), empleo formal y condiciones de empleo seguras y saludables, el establecimiento obligatorio de registros de los trabajadores agrícolas y de los proveedores de mano de obra, y las inspecciones del trabajo en la agricultura; incluyendo legislación acorde, el cumplimiento de la misma, y la ratificación de los convenios de la OIT para el sector agroalimentario (Convenios N° 99, 110, 129, 141 y 184) (REDA, 2014)

públicas a la agricultura familiar para apoyar la provisión de alimentos nutritivos de origen local (CSA, 2013; FAO, 2003, 2005; REDA 2009, 2012c, 2014; ONU, 2010).

Como tercera subvía podríamos considerar a la *Promoción de autoproducción de alimentos* frescos en huertas y granjas escolares, comunitarias o familiares (programas de agricultura urbana asistencial), en tanto es otro de los medios por los que se puede acceder a los alimentos (REDAr 2009 2012c, 2014).

Emanan de espacios institucionales vinculados al desarrollo social y la seguridad social, se centran en la dimensión del acceso o distribución de los alimentos y en los sectores social y económico, centran su diagnóstico de la IA en el insuficiente nivel de ingresos de los sectores vulnerables de la población (la pobreza extrema) y/o en la exclusión social y/o en la desigualdad entre grupos sociales.

#### **2.4. La vía Laboral y sus subvías.**

La vía *Laboral* comprende a las PICSAs relacionadas con el mundo del trabajo y orientadas a generar empleo digno (no sólo en el sector del agro sino también en el sector de la industria y de los servicios) y garantizar salarios y condiciones de trabajo decentes, en tanto el nivel de ocupación y de ingresos influyen en la capacidad de compra de los alimentos, y el empleo y el salario revisten un carácter alimentario (uno de los medios por los cuales las personas pueden obtener el acceso a la alimentación es justamente percibiendo ingresos del empleo o del empleo por cuenta propia). Pueden distinguirse dos subvías, aunque ambas están muy ligadas entre sí, ya que la primera incluye a las PICSAs orientadas a generar empleo y la segunda a aquellas enfocadas a garantizar salarios decentes.

La primera vía *Promoción del empleo* abarca las medidas de desarrollo económico orientadas a proporcionar oportunidades de empleo, aquellas orientadas a promover y proteger el empleo autónomo, y aquellas orientadas a facilitar el acceso al mercado laboral mediante programas educativos, de alfabetización de adultos y de capacitación.

La segunda vía *Garantía de ingresos adecuados* abarca aquellas medidas que apunten a garantizar a los trabajadores rurales y urbanos y sus familias un salario suficiente para tener de un nivel de vida adecuado –que puedan acceder a los alimentos sin por ello tener que sacrificar el acceso a otros derechos como la educación, la salud y la vivienda-, incluyendo el establecimiento del salario mínimo, vital y móvil por encima de la canasta básica y ajustable a la evolución de los precios, las negociaciones colectivas de salarios y de condiciones de trabajo, el arbitrio de las autoridades gubernamentales competentes, el acceso a la seguridad social -jubilaciones y pensiones- y medidas orientadas a compatibilizar las condiciones de

trabajo con las obligaciones contraídas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros tratados de derechos humanos (FAO, 2005; REDA, 2009, 2014; ONU, 2010).

Emanan de espacios institucionales relacionados con la el trabajo y la seguridad social -lo socio-laboral-, se centran en la dimensión de la distribución y en el sector socio-económico, identifican como factor causal de la IA a las altas de desempleo y los bajos salarios -es decir, el insuficiente nivel de ingresos de los sectores trabajadores.

### **2.5. La vía Industrial y sus subvías.**

La vía *Industrial* abarca a las PICSAs que apuntan a fomentar formas de transformación e industrialización de los alimentos, que aparecen como alternativas a las industrias alimentarias concentradas y transnacionales. Distingo dos subvías.

La primero subvía es la de *Apoyo a cooperativas o empresas de economía social* de productores de alimentos, y abarca medidas como préstamos favorables para la inversión en infraestructura, incentivos fiscales para las cooperativas o para quienes compren en ellas, y trato preferencial en los regímenes de contratación pública (REDA, 2009, 2011a, 2014).

La segunda subvía es la de *Apoyo PYMES alimentarias* (industrias nacionales) productoras de alimentos saludables y sustentables, y abarca medidas como créditos diferenciados para la inversión en infraestructura y reducciones impositivas para estas empresas (ONU, 2010)

En el caso de los organismos regionales abarca las medidas de incentivo a la integración productiva de industrias PYMES y cooperativas alimentarias, incluyendo aquellas que apuntan al fortalecimiento de las cadenas de valor, las infraestructuras y las inversiones regionales (CSA, 2013)

Emanan de espacios institucionales relacionados con la economía social, el cooperativismo o las PYMES y/o la salud, parten de la premisa de que una causa de la IA es la concentración en la industria alimentaria y sus productos ultraprocesados y poco saludables, se centran en la dimensión de la producción y en el sector productivo-industrial

### **2.6. La vía Comercial y sus subvías.**

La vía *Comercial* engloba a las PICSAs orientadas a hacer frente a los altos precios de los alimentos que dificultan a los consumidores el acceso a los mismos, es decir, aquellas destinadas a facilitar el acceso económico a los alimentos -tanto procesados como frescos- por

parte de los consumidores, volviéndolos más económicos o accesibles. Distingo cuatro subvías.

La subvía *Diversificación de canales* incluye a las PICSAAs de fomento a la diversificación de los canales de comercialización y distribución -alternativas al supermercado y al hipermercado- abarcando iniciativas como: el apoyo a los mercados locales tradicionales (ferias) y al por mayor (mercados centrales); el apoyo a los mercados de proximidad minoristas (almacenes y autoservicios) y el apoyo a las prácticas de comercialización directas (sin intermediarios) de alimentos del productor al consumidor; y la promoción de los sistemas de comercio justo<sup>56</sup> (REDA, 2009, 2011a, 2014).

La subvía *Regulación de mercados alimentarios* incluye a aquellas PICSAAs orientadas a regular y controlar el poder de mercado de las empresas (por lo general, transnacionales) en las cadenas alimentarias (la concentración excesiva y/o los abusos de posición dominante) y a proteger y fortalecer el poder de negociación de los consumidores y de los pequeños y medianos productores, para así hacer frente a la volatilidad excesiva de los precios de los alimentos. Abarca las leyes, regímenes y mecanismos de defensa de la competencia (antimonopolio) que prestan atención al excesivo poder de los proveedores de insumos, los procesadores de alimentos y los comercializadores en el sector agroalimentario y permiten a los productores afectados presentar denuncias sin temor a represalias; y las leyes y sistemas de defensa del consumidor que los protegen de los aumentos excesivos de los precios de los alimentos básicos y establecen sanciones al respecto. En el caso de organismos regionales abarca las respuestas regionales para combatir la concentración en las cadenas mundiales de la alimentación, tales como la armonización de los derechos de la competencia y del consumidor y planteos conjuntos en foros internacionales (CSA, 2013; FAO, 2005; REDA, 2008, 2009, 2011).

La subvía *Protección de mercados internos* abarca aquellas medidas para proteger a los mercados internos de la volatilidad de los precios en los mercados internacionales, es decir, orientadas recuperar el control de los precios internos de los alimentos y a garantizar un precio determinado para los productores y para los consumidores, por ejemplo el establecimiento o el apoyo a juntas de comercialización de productos básicos bajo control gubernamental, y la creación de sistemas de gestión de la oferta y de reservas alimentarias

---

<sup>56</sup> Según se define en la Carta de principios del comercio justo, adoptada conjuntamente por las Organizaciones de certificación del comercio justo (FLO) y por la Organización internacional del comercio equitativo (WFTO), el comercio justo vela por que en la cadena de producción y distribución se cumplan las condiciones ambientales, sociales, y laborales favoreciendo de esta manera tanto a los productores como a los consumidores responsables. Para más información sobre el comercio justo, se recomienda visitar la página de la WFTO: <http://wfto-la.org/>

locales, nacionales o regionales (REDA, 2008). En el caso de los organismos regionales engloba la creación de reservas alimentarias regionales (CSA, 2013 y REDA, 2011b).

La subvía *Impositiva* incluye las iniciativas de reducción de impuestos indirectos (IVA y otros impuestos al consumo) a los productos alimentarios básicos y saludables en aquellos casos en los que estos representen una proporción importante del precio de venta al público (ONU, 2010).<sup>57</sup>

Emanan de órganos del comercio interior, de control comercial (defensa de la competencia y del consumidor) y la economía social; se centran en la dimensión de la distribución de la SA, en el sector económico-comercial, y parten del diagnóstico de que los factores que influyen en la IA son la volatilidad excesiva del precio de los alimentos, la alta concentración en las empresas comercializadoras de alimentos y los intermediarios, y la desregulación de mercados alimentarios.

## **2.7. La vía Nutricional y sus subvías.**

La vía *Nutricional* incluye a las PICSA que apuntan a mejorar la nutrición mediante una alimentación variada y equilibrada, y a prevenir y combatir las diferentes caras de la malnutrición como la obesidad, el sobrepeso y la carencia de macronutrientes (especialmente de proteínas) y de micronutrientes (vitaminas y minerales). Propongo aquí una subdivisión en tres subvías.

La subvía *Diagnóstico y vigilancia* abarca iniciativas tales como la elaboración de informes de situación alimentaria y nutricional y la elaboración de indicadores y de instrumentos evaluación y de sistemas de vigilancia o monitoreo nutricional.

La subvía *Promoción* incluye iniciativas de índole alimentaria, nutricional y sanitaria que promueven la buena nutrición, abarcando las campañas educativas e informativas que promueven dietas saludables y diversas, hábitos sanos de consumo y de preparación de los alimentos, buenas prácticas de alimentación infantil y de primera infancia, la lactancia materna y buenas prácticas sanitarias; así como medidas de carácter sanitario relacionados con la utilización y absorción de los alimentos tales como la provisión de acceso al agua potable, a servicios de saneamiento, a la atención materno-infantil y a la asistencia médica de calidad.

---

<sup>57</sup> Sin embargo, esto no aparece como una recomendación de todos los organismos internacionales, quizás debido a que no hay garantía de que la reducción de las tasas se refleje en el precio de los alimentos, especialmente en economías como las nuestras donde predominan mercados oligopólicos con inflexibilidad de precios a la baja.



La subvía *Reglamentación* incluye la adopción de normas legales tendientes a regular diversos aspectos que inciden en la malnutrición, por ejemplo reglamentaciones sobre el etiquetado de los alimentos que garanticen que éstos brindan información transparente al consumidor en cuanto a la composición nutricional, reglamentaciones que restrinjan la comercialización y la publicidad de alimentos con alto contenido de grasas saturadas, ácidos grasos trans, sodio y azúcar –especialmente en alimentos dirigidos a los niños-, reglamentaciones que prohíban la publicidad engañosa en alimentos, aplicar impuestos a los refrescos (bebidas gaseosas) y a los alimentos con alto contenido de grasas, azúcar y sal para subsidiar el acceso a frutas y hortalizas; normas orientadas a la sustitución de los ácidos grasos trans por grasas poliinsaturadas en los alimentos procesados; y la incorporación a la legislación del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna y las recomendaciones de la OMS y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sobre este tema y sobre alimentos y bebidas no alcohólicas para niños (CSA, 2013; REDA, 2011c, 2014; FAO, 2005, ONU, 2010).

Emanan de espacios institucionales vinculados a los sectores de la salud, la educación o el desarrollo social y la defensa del consumidor; se centran en la dimensión del consumo y la utilización de los alimentos; parten del diagnóstico de que las causas de la IA (de la malnutrición, el sobrepeso y la obesidad) son por un lado, el consumo inadecuado, excesivo y/o desequilibrado de ciertos alimentos carentes de macro y micronutrientes y ricos en grasas e hidratos (en particular los ultraprocesados) –consumo que tiene su origen en la publicidad engañosa y la desinformación de los consumidores- y por otro lado, factores de la malnutrición de carácter social-sanitario relacionados con la utilización de los alimentos - acceso al agua potable, servicios de saneamiento, atención materno-infantil y asistencia médica de calidad- (FAO, 2005, 2015; CSA, 2013).

## **2.8. La vía Cultural.**

La vía *Cultural* engloba a aquellas PICSA's orientadas a tener en cuenta los aspectos culturales de la alimentación (prácticas, tradiciones, costumbres, religión) y a recuperar el patrimonio culinario (local, nacional o regional), no sólo por su valor en sí mismo sino también en tanto posibilita también hábitos de consumo más saludables.

Emanan de espacios institucionales vinculados a la cultura, el desarrollo social, la economía regional o los Parlamentos (declaraciones de interés cultural); se centran en las dimensiones de la producción y del consumo y en los sectores cultural y social; parten de la

premisa de que un factor que incide en la IA es la pérdida de pautas de consumo tradicionales y más saludables (FAO, 2005; REDA, 2011c).

## **2.9. La vía Inocuidad y sus subvías.**

La vía *Inocuidad* abarca a aquellas PICSAs orientadas a garantizar que todos los alimentos de libre disposición o venta en el mercado -ya sean de producción local o importados- sean inocuos, no estén contaminados y se ajusten a las normas sobre inocuidad de los alimentos (la seguridad alimentaria cualitativa o *food safety*), en toda la cadena alimentaria, desde la producción primaria (la sanidad animal y vegetal), el procesamiento, la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y comercialización, la manipulación y la venta –en el caso de alimentos preparados- y la utilización de los mismos – en el hogar-. Pueden distinguirse cuatro subvías de acuerdo con el objeto de las PICSAs.

La primera abarca las medidas de *Lucha contra las plagas y acciones de sanidad animal y vegetal*, ya que no solo contribuyen a incrementar la producción, el consumo y el comercio sino que muchas de ellas tienen impactos en la inocuidad. En el caso de los organismos regionales incluye la lucha conjunta contra las plagas transfronterizas y las acciones conjuntas en materia de sanidad animal y vegetal (CSA, 2013).

La segunda *Adopción de normas sobre requisitos sanitarios y fitosanitarios, sanidad vegetal y animal e inocuidad de los alimentos* -incluidas normas relativas a los aditivos, contaminantes, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas y peligros microbiológicos y normas relativas al envasado y el etiquetado<sup>58</sup>, su armonización en el caso de los organismos regionales, y la adaptación y adecuación a las normas alimentarias internacionalmente aceptadas: el Codex Alimentarius de la FAO y la OMS<sup>59</sup> y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC (CSA, 2013, FAO, 2005).

La tercera subvía abarca la promoción de *Buenas prácticas en la producción y la comercialización*, en toda la cadena alimentaria, incluyendo las buenas prácticas agrícolas, de manufacturas, de transporte, de almacenamiento, de higiene, de preparación y venta de alimentos, especialmente dirigidas a aquellos productores, elaboradores y manipuladores que por su precariedad tienen dificultades para cumplir con la normativa (FAO, 2005).

---

<sup>58</sup> Estas normas deben tener una sólida base científica para no convertirse en obstáculos para arancelarios al comercio que limiten las posibilidades de desarrollo (CSA, 2013)

<sup>59</sup> El Código Alimentario es un programa FAO y OMS que fija las normas de seguridad alimentaria de referencia para el comercio internacional de los productos alimentarios, funcionando como parámetro de inocuidad.

Una cuarta subvía *Protección e información al consumidor* abarca aquellas iniciativas orientadas a divulgar información adecuada sobre el almacenamiento, la manipulación y la utilización segura de los alimentos en el hogar; sobre las enfermedades transmitidas por los alimentos (contaminación); y sobre los alimentos comercializados -para protegerlos del engaño y la desinformación en los envases, las etiquetas, la publicidad y la venta, facilitar la elección y proporcionar vías de recurso ante cualquier daño causado por alimentos nocivos o adulterados- (FAO, 2003, 2005).

Emanan de espacios institucionales vinculados a la agricultura (lo fitosanitario, la sanidad y la calidad agroalimentaria) y la salud, se centran en todas las dimensiones de la SA (producción, distribución y consumo) y en los sectores productivos (agro e industria) y la salud.

### **2.10. La vía Científico-tecnológica y sus subvías.**

La vía científico tecnológica comprende a aquellas PICSA de ciencia y tecnología orientadas a reforzar la capacidad de generación y difusión de conocimientos ligados a la SA. Puede dividirse en dos subvías.

La primera subvía *Generación de conocimientos SA (investigación)* incluye las medidas tendientes a aumentar y mejorar la inversión en investigación agrícola (desde la biotecnología hasta la agroecología) y en la ciencia y tecnología de los alimentos<sup>60</sup>.

La segunda subvía abarca *Difusión de conocimientos SA*, abarca las acciones tendientes a incrementar la extensión, educación y comunicación de dichos conocimientos, incluyendo los servicios de extensión rural (FAO, 2003; REDA, 2010).

Emanan de espacios institucionales relacionados con la ciencia y la tecnología, se centran en la dimensión de la producción/disponibilidad y en el sector científico-tecnológico.

### **2.11. La vía Ambiental y sus subvías.**

Esta vía abarca las PICSA que abordan cuestiones ambientales relacionadas con la SA y la sostenibilidad ambiental<sup>61</sup> de los sistemas alimentarios. Distingo tres subvías.

---

<sup>60</sup> La ciencia y tecnología de los alimentos se encarga de estudiar y garantizar la calidad microbiológica, física y química de los productos alimenticios en todas las partes del proceso de elaboración (producción, empaque, almacenamiento, distribución y preparación) y del desarrollo de nuevos productos a través de la aplicación de tecnologías novedosas y la utilización de materias primas tradicionales y no tradicionales.

<sup>61</sup> Recordemos que el concepto de sostenibilidad abarca tres dimensiones: económica, social y ambiental. En esta vía se pone el énfasis en la dimensión ambiental. El concepto implica que la producción de alimentos debe ser sostenible para las generaciones presentes y futuras.

La primera subvía incluye aquellas iniciativas destinadas al *Manejo sostenible de los recursos naturales* (el agua, el suelo, los bosques, la pesca) para proteger la sostenibilidad ecológica y la capacidad de carga de los ecosistemas -en el caso de los organismos regionales la gestión conjunta sostenible de los recursos transfronterizos como ríos, acuíferos, tierras de pastoreo y recursos marinos-, incluyendo las iniciativas que apuntan al manejo sostenible del recurso suelo durante la producción agrícola -reducción del uso de agroquímicos y/o reconversión agroecológica- (CSA, 2013; FAO, 2003; 2005; REDA, 2014).

La segunda subvía abarca las medidas a afrontar el *Cambio climático* por los desastres naturales que conlleva y que perjudican especialmente a la producción agrícola, mediante estrategias de adaptación –para incrementar la resistencia y reducir los efectos- y mitigación –reducción de gases de efecto invernadero- (CSA, 2013).

La tercera subvía abarca las iniciativas de *Disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos*, incluyendo medidas orientadas a mejorar las instalaciones de almacenamiento y comercialización, ayudar a los agricultores para evitar la sobreproducción y la cosecha prematura, evitar normas de calidad basadas en la apariencia y las iniciativas de concientización acerca del consumo sostenible dirigidas a los consumidores (FAO, 2012; REDA, 2014).

Emanan de espacios institucionales relacionados con el medio ambiente o la agricultura, se centran en la dimensión de la producción (la disponibilidad) pero también abordan las dimensiones del consumo y la estabilidad, se concentran en el sector ambiental, parten de la premisa de que los factores que influyen en la seguridad alimentaria tienen que ver con la falta de sostenibilidad ambiental de los sistemas alimentarios, es decir con el manejo inadecuado de los recursos naturales, los modos de producción agrícola no sostenibles desde el punto de vista ambiental, el cambio climático y sus desastres ambientales, y la gran generación de pérdidas y desperdicios de alimentos.

## **2.12. La vía Gestión de riesgos y Asistencia humanitaria y sus subvías.**

Esta vía abarca las PICSAs orientadas a afrontar las situaciones de emergencia humanitaria y por ende alimentaria que se dan como consecuencia de los desastres naturales – inundaciones, sequías, terremotos- y provocados por el hombre –conflictos armados, desplazamientos forzados por motivos étnicos o religiosos- y que tienen como consecuencia un gran cantidad de personas afectadas -refugiados y personas desplazadas internamente-.

La primera subvía *Informativa* incluye los sistemas de información, alerta y seguimiento para prevenir o mitigar los efectos de las emergencias -basados en normas internacionales y en datos fiables- y en el caso de los organismos regionales, la coordinación de éstos sistemas.

La segunda subvía *Operativa* abarca las medidas de preparación para estas emergencias, tales como el establecimiento de reservas alimentarias y de sistemas de distribución (suministros alimentarios/humanitarios) y la movilización de recursos ante estas situaciones, incluyendo medidas de asistencia alimentaria directa y programas de socorro que tengan en cuenta la SA<sup>62</sup>; y en el caso de los organismos regionales, la coordinación de dichos mecanismos de preparación y la movilización conjunta de recursos (CSA, 2013; FAO, 2005; REDA, 2009; 2014).

Emanan de espacios institucionales relacionados con la gestión de riesgos, la defensa civil, la asistencia humanitaria, y se centran en la dimensión de la distribución de la SA, en el sector social y en las catástrofes naturales y provocadas como factor causal de la IA.

### **2.13. La vía-enfoque de Género y sus subvías.**

Esta vía-enfoque incluye a las PICSAs orientadas a fortalecer la autonomía y el poder de negociación de las mujeres (empoderamiento) en ámbitos vinculados a la SA, así como aquellas que apuntan a dar respuesta a sus necesidades y vulnerabilidades específicas en materia de alimentación y nutrición. Distingo cinco subvías que se corresponden con vías en las que los organismos internacionales recomiendan incorporar el enfoque de género.

La subvía *Social* abarca la incorporación del enfoque de género en los programas de transferencia de ingresos, de ayudas alimentarias directas y de promoción social, dirigiéndolos a las mujeres para reforzar su poder de negociación en el hogar mediante el manejo del presupuesto familiar y/o involucrando a los hombres en las tareas de cuidado

La subvía *Agricultura Familiar/Desarrollo Rural* incluye los proyectos de desarrollo rural y servicios de extensión rural que apuntan a las mujeres, tienen en cuenta sus limitaciones (de tiempo, de movilidad) y sus preferencias, y son ejecutados por personal femenino, así como el acceso al crédito y a la tierra por parte de las mujeres.

---

<sup>62</sup> De acuerdo con las Directrices Voluntarias de la ONU y el MEM, el Estado o los Estados que actúan en conjunto deben garantizar que las personas afectadas por emergencias de origen natural o provocadas por el hombre, tengan acceso a alimentos adecuados, en todo momento, en condiciones seguras y sin trabas, de conformidad con el derecho internacional y los principios humanitarios de carácter universal, y teniendo presentes las circunstancias, las tradiciones alimentarias y las culturas locales. Esto incluye recurrir a la asistencia internacional en el caso de que los recursos del Estado o conjunto de Estados no basten para hacer frente a la situación de emergencia.

La subvía *Laboral* abarca las políticas e iniciativas de empleo y economía social, dirigidos a las mujeres, orientados a reforzar su autonomía y que tienen en cuenta su rol de prestadoras del cuidado doméstico y familiar

La subvía *Nutricional* abarca iniciativas dirigidas a hacer frente a la vulnerabilidad de las mujeres a la malnutrición y a satisfacer sus necesidades nutricionales específicas durante el embarazo y la lactancia (programas de nutrición y lactancia)

La subvía *Asistencia Humanitaria* incluye la incorporación del enfoque de género (orientación a las mujeres) en las ayudas y asistencias alimentarias directas en caso de catástrofes (CSA, 2013; REDA, 2013, 2014; FAO, 2005, ONU, 2010).

Emanan de espacios institucionales vinculados a las mujeres y las cuestiones de género (en combinación con otros espacios específicos vinculados a la SA, ya que se trata de un enfoque), se centran en las dimensiones de la producción y la distribución/acceso y en el área social-cultural, y parten de la premisa de que un factor que incide en la IA es la discriminación de las mujeres (legal y cultural: desigual distribución de tareas y de alimentos en el hogar, escaso poder de negociación) y la atención insuficiente a sus contribuciones y necesidades nutricionales específicas.

#### **2.14. La vía Cooperación internacional y sus subvías.**

Esta vía abarca las PICSAs orientadas a la cooperación en materia de SA desde o hacia otros países, regiones y/o organismos internacionales, es decir como receptor y como donante.

Distingo dos subvías de acuerdo con el objeto de la cooperación. La primera subvía comprende a las *Donaciones directas de alimentos*. La segunda subvía abarca las *Transferencias de recursos, conocimiento y tecnología* para mejorar producción y el consumo de alimentos (ya sea en materia de AF, nutrición y salud, inocuidad, medio ambiente) (CSA, 2013; FAO, 2005; REDA, 2009, 2014, ONU, 2010)

Las PICSAs de esta vía emanan de espacios institucionales vinculados a la cooperación internacional y las relaciones exteriores, se centran en la dimensión de la distribución y en la esfera social, y parten de la premisa de que un factor que incide en la IA a nivel mundial es la desigual distribución entre los países.

#### **2.15. La vía Comercio internacional/regional y sus subvías.**

La vía *Comercio internacional/regional* incluye a las PICSAs de intercambio comercial externo que tienen en cuenta los problemas relativos a la SA y la realización del DA, es decir que apunten a un equilibrio que redunde en buenos precios para consumidores pero sin caer

en una dependencia excesiva de las importaciones, ya que esto puede destruir a los productores locales<sup>63</sup> (CSA, 2013; FAO, 2005; REDA; 2008, 2011b, 2014). Retomo aquí las dos dimensiones de recomendaciones para los Estados –especialmente los en desarrollo– planteadas por el REDA (2008b), la sustancial y la procedimental.

La subvía *Sustancial* abarca las medidas para regular el volumen de importaciones de alimentos a corto y largo plazo, incluyendo: medidas aperturistas orientadas a facilitar las importaciones de determinados alimentos para reducir el efecto estacional y los precios al consumidor a corto plazo (reducción de aranceles y de barreras fitosanitarias), medidas proteccionistas temporales orientadas a limitar la dependencia excesiva de las importaciones a corto plazo (aumento de aranceles a la importación, restricciones temporales a la importación, medidas de salvaguardia y antidumping); medidas para regular el volumen de las importaciones a mediano y largo plazo (establecer las condiciones en que es favorable adoptar contingentes arancelarios<sup>64</sup>, rechazar las reducciones de aranceles si no pueden contrarrestar los efectos negativos para los grupos vulnerables, reducir los aranceles aplicados a insumos esenciales para la producción agrícola); y medidas orientadas a un comercio internacional de alimentos más sostenible desde el punto de vista social y medioambiental, por ejemplo los incentivos al comercio de productos de la agricultura orgánica o agroecológica y a los intercambios basados en los principios del comercio justo (REDA, 2008b).

En el caso de los organismos regionales la subvía *Sustancial* abarca a los mecanismos de facilitación de comercio intrarregional de alimentos<sup>65</sup> -la armonización de normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios y de sistemas de padronización de productos hortifrutícolas, la implantación de certificados regionales de calidad y denominación de origen, la eliminación de los obstáculos intrarregionales al comercio de alimentos de carácter sanitario, fitosanitario y técnico, y la agilización de los procedimientos aduaneros y fiscalizaciones en

---

<sup>63</sup> Es la más polémica de las vías, ya que si bien todos coinciden en la gran influencia que tiene el comercio internacional en la SA hay opiniones encontradas al respecto: por un lado la apertura comercial puede ser favorable para generar mejores precios para los consumidores a corto plazo, pero por otro lado la dependencia de las importaciones alimentarias puede tener un impacto negativo en la SA de largo plazo ya que permite el ingreso de alimentos abaratados artificialmente (altamente subsidiados en sus países de origen, generalmente países desarrollados) lo cual destruye a las pequeñas y medianas empresas agropecuarias e industrias alimentarias orientadas al mercado interno, volviendo a los países más vulnerables frente a la volatilidad de los precios internacionales (REDA, 2008b, 2011).

<sup>64</sup> Un contingente arancelario es un volumen definido de importación de productos agropecuarios que gozan de un trato arancelario especial, ya sea un arancel de 0% a las importaciones realizadas dentro de ese volumen o un arancel más bajo que el arancel fijado como máximo para el resto de importaciones fuera de este volumen.

<sup>65</sup> La misma polémica que se da respecto al impacto del comercio internacional en la SA (mejores precios para consumidores vs. destrucción de productores nacionales) se da respecto al comercio intrarregional. Sin embargo, el impacto de la apertura comercial no sería el mismo entre países de similar desarrollo relativo y que no subsidian a sus agriculturas. Además, en el caso del MERCOSUR, si bien son economías no complementarias, hay cierta complementación en algunas producciones agrícolas, en particular de Argentina y Uruguay (producciones de clima templado) con respecto a Brasil y Paraguay (producciones de clima tropical).

materia de sanidad y calidad en las fronteras (CSA, 2013)- pero en función de la SA -que redunde en mejores precios para los consumidores más vulnerables, pero sin destruir a la AF y los productores nacionales-, por ejemplo mediante la construcción de una matriz de abastecimiento alimentario regional que compare los flujos comerciales entre los países y los perfiles productivos y de consumo alimentario en cada país, para indicar complementariedades y vulnerabilidades (REDA, 2008, 2011b; ALADI-FAO, 2012).

La subvía *Procedimental* abarca recomendaciones acerca de cómo los Estados deben proceder y posicionarse en las negociaciones comerciales para garantizar la SA, comprendiendo PICSAs como: las evaluaciones de impacto ex ante y ex post de los acuerdos comerciales y de inversión en la SA -como guía para la renegociación de los acuerdos vigentes y futuros-; la congruencia de las posiciones en las negociaciones comerciales con la estrategia general de SA; la inclusión de cláusulas en los acuerdos comerciales que aseguren la conservación de flexibilidad (libertad) de tomar medidas para proteger a sus mercados interiores de la volatilidad de los precios internacionales; y la participación de los Parlamentos y de la sociedad civil en las negociaciones comerciales (REDA, 2008b).

La subvía *Procedimental* abarca también recomendaciones acerca de las posturas a adoptar por los Estados en las Rondas de negociación de la OMC, en miras a establecer un futuro régimen de comercio multilateral más equitativo -que busque la reducción de los subsidios y del proteccionismo de los países desarrollados y permita algunos mecanismos en los países en desarrollo- y compatible con las obligaciones ligadas a la SA. Entre las posturas recomendadas se encuentran: velar por que los futuros criterios de la caja verde no impidan la formulación de políticas de SA y se adapten a las circunstancias de los países en desarrollo; y permitir la creación de reservas alimentarias, de juntas de comercialización y de sistemas de gestión de la oferta -es decir, no clasificar estas medidas como causantes de distorsión del comercio- para garantizar la posibilidad de que los países en desarrollo protejan sus mercados internos de la volatilidad de los precios internacionales y eviten la excesiva dependencia de las importaciones (REDA, 2011b). En el caso de los organismos regionales la subvía abarca también las estrategias y posiciones conjuntas que tienen en cuenta la SA en las negociaciones comerciales internacionales-diplomacia comercial integrada- (CSA, 2013).

Las PICSAs de la vía comercio internacional emanan de espacios institucionales vinculados al comercio exterior y las relaciones exteriores, se centran en la dimensión de la distribución y en el sector económico-comercial, y parten de la premisa de que un factor que incide en la IA es el sistema comercial multilateral discriminatorio, injusto, distorsionado y poco transparente que no tiene en cuenta los problemas relativos a la SA.



### **3. Balance**

El presente capítulo dio lugar a la construcción de una vialogía de PICSAs recomendadas por organismos internacionales expertos en SA, compuesta por quince (15) vías y sus respectivas subvías, la cual puede visualizarse sintéticamente en el cuadro 4.1.

A su vez, la figura 4.1 con su forma de sol ilustra la integralidad de esta vialogía y la especificidad de las vías como “camino hacia” la SA.

La vialogía construida constituye una herramienta metodológica útil para analizar desde un enfoque integral la ASAR del MERCOSUR y también –al tratarse de un modelo abstracto y flexible- sirve para analizar otras agendas de SA nacionales o regionales e incluso internacionales, incluyendo las agendas nacionales de los EP del MERCOSUR, tarea que queda pendiente para futuras investigaciones.

Una de sus principales ventajas es que incorpora vías que tienen en cuenta los distintos factores que inciden en la IA y le da la misma importancia a todas ellas, sin poner el énfasis en ninguna en particular, lo que le da un carácter verdaderamente integral. Esto es especialmente importante para realizar cualquier análisis en el marco del sistema alimentario imperante en nuestra región, el de la edad agroindustrial y de agroservicios, en el cual la agricultura, si bien sigue siendo importante, ha perdido influencia relativa en lo que refiere al acceso a los alimentos.

Mediante la comparación de estas vías y subvías recomendadas por los organismos expertos con las PICSAs que efectivamente se impulsan en una determinada agenda de SA, es posible dar un panorama general del nivel de integralidad de dicha agenda según un enfoque integral, ya que pueden determinarse qué vías y subvías están presentes y cuáles están ausentes. Lógicamente una agenda en la que existen múltiples vías y subvías es más integral que una en la que existen menos vías y subvías.

En el próximo capítulo se procede a comparar las vías y subvías de esta vialogía de PICSAs recomendadas con las PICSAs que efectivamente emergieron de las instituciones del MERCOSUR para dar un panorama general del nivel de integralidad de la ASAR.

**Cuadro 4.1. La Vialogía: vías y subvías de PICSA**

Vías	Sub-vías
<b>1. Político-Institucional de alto nivel</b> Institución: de alto nivel político Dimensión: todas Sector: todas Factor: falta de intervención del Estado o compromiso político, descoordinación de las instituciones y debilidad de mecanismos de gobernanza	Estrategias y compromisos generales de SA
	Mecanismos de gobernanza
<b>2. Agricultura Familiar/Desarrollo Rural</b> Institución: agricultura, agricultura familiar, desarrollo rural Dimensión: producción Sector: económico (productivo y comercial) y social Factor: sistema agrícola dual y debilidad de la AF (problemas de acceso a los medios para la producción)	Productiva
	Comercial
	Social
	Infraestructura
<b>3. Social/Asistencial</b> Institución: desarrollo social, seguridad social Dimensión: distribución / acceso Sector: social y económico Factor: insuficiente nivel de ingresos (pobreza extrema y sistemas de protección social de escasa cobertura)	Sistemas de protección social
	Ayudas alimentarias directas
	Promoción de autoproducción de alimentos
<b>4. Laboral/Trabajo</b> Institución: trabajo, seguridad social, socio-laboral Dimensión: distribución / acceso Sector: económico y social Factor: insuficiente nivel de ingresos (desempleo y empleo mal remunerado)	Promoción del empleo
	Garantía de ingresos adecuados (salario digno)
<b>5. Industrial</b> Institución: economía social y PYMES Dimensión: producción Sector: económico-productivo (industria) Factor: concentración en empresas agroalimentarias	Apoyo a cooperativas y emprendimientos de economía social alimentarios (organismos regionales: integración productiva)
	Apoyo a PYMES alimentarias (organismos regionales: integración productiva)
<b>6. Comercial</b> Institución: comercio interior, organismos de control, economía social Dimensión: distribución / acceso Sector: económica-comercial Factor: concentración en empresas comercializadoras (supermercadismo e hipermercadismo), liberalización y desregulación de mercados alimentarios, alta volatilidad de precios internacionales de los alimentos que se traduce en precios internos (inflación)	Diversificación de canales de comercialización: Apoyo a mercados tradicionales y al por mayor (mercados centrales), a mercados de proximidad y a prácticas de comercialización directa
	Regulación de mercados alimentarios: defensa de la competencia y defensa del consumidor
	Protección de precios externos: juntas de comercialización y reservas alimentarias (en organismos regionales, creación de reservas alimentarias regionales)
	Impositiva: reducción de IVA a alimentos básicos
<b>7. Nutricional</b> Institución: salud, educación, desarrollo social, defensa del consumidor Dimensión: consumo y utilización Sector: salud Factores: modo de consumo globalizado (alimentos ultraprocesados), falta de información alimentaria y nutricional, deficiencia en condiciones sanitarias	Diagnóstico y vigilancia
	Promoción
	Reglamentación

<p><b>8.Cultural</b>  Institución: cultura, desarrollo social, economías regionales  Dimensión: consumo y utilización  Sector: cultural  Factor: modo de consumo globalizado (alimentos procesados y ultraprocesados)</p>	<p>Campañas de valorización de alimentos y costumbres culinarias tradicionales</p>
<p><b>9. Inocuidad (Food safety)</b>  Institución: agricultura, salud, sanidad, control  Dimensión: producción, distribución y consumo  Sector: salud  Factor: problemas de sanidad e inocuidad</p>	<p>Lucha contra las plagas y acciones de sanidad animal y vegetal  Adopción y armonización de normas sobre requisitos sanitarios y fitosanitarios, sanidad vegetal y animal e inocuidad de los alimentos  Promoción de buenas prácticas en la producción y la comercialización  Información y protección al consumidor</p>
<p><b>10.Científico-tecnológica</b>  Institución: ciencia y tecnología  Dimensión: producción  Sector: científico-tecnológico  Factor: insuficiente generación y difusión de conocimiento científico-tecnológico en materia SA</p>	<p>Generación de conocimientos SA (investigación)  Difusión de conocimientos SA (extensión, educación y comunicación)</p>
<p><b>11.Ambiental</b>  Institución: medio ambiente, agricultura  Dimensión: producción, consumo y estabilidad  Sector: ambiental  Factor: pautas de producción y consumo insostenibles</p>	<p>Manejo sostenible de los recursos naturales (organismos regionales: gestión conjunta sostenible de recursos transfronterizos)  Mitigación y adaptación al cambio climático  Disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos</p>
<p><b>12.Gestión de riesgos y Asistencia humanitaria</b>  Institución: gestión de riesgos, defensa civil, asistencia humanitaria  Dimensión: distribución/acceso  Sector: social  Factor: catástrofes naturales y provocadas por el hombre que general situaciones de emergencia humanitaria (conflictos armados, desplazamientos internos)</p>	<p>Informativa: Sistemas de información, alerta y seguimiento (organismos regionales: coordinación de estos sistemas)  Operativa: Mecanismos de preparación y movilización de recursos, incluyendo medidas de asistencia alimentaria y programas de socorro con enfoque SA (organismos regionales: coordinación de medidas de preparación y movilización conjunta de recursos)</p>
<p><b>13. Vía-enfoque de Género</b>  Institución: mujer y género, en articulación con otras  Dimensión: producción y distribución / acceso  Sector: socio-cultural  Factor: discriminación de las mujeres y atención insuficiente a sus contribuciones y necesidades nutricionales específicas</p>	<p>Agricultura Familiar  Social  Laboral  Nutricional  Asistencia Humanitaria</p>
<p><b>14. Cooperación Internacional</b>  Institución: cooperación internacional, relaciones exteriores  Dimensión: distribución / acceso  Sector: social  Factor: desigual distribución entre los países</p>	<p>Donaciones directas de alimentos  Transferencias de recursos, conocimiento y tecnología para la SA</p>
<p><b>15.Comercio Internacional/Regional</b>  Institución: comercio exterior, relaciones exteriores  Dimensión: distribución / acceso  Sector: económica-comercial  Factor: régimen comercial multilateral</p>	<p>Sustancial: Medidas para regular volumen de importaciones de alimentos a corto y largo plazo (proteccionistas y de apertura) en función de la SA. (organismos regionales: facilitación del comercio intrarregional de alimentos en función de la SA)  Procedimental: Posturas que tienen en cuenta la SA en negociaciones de acuerdos comerciales y en Rondas de OMC (organismos regionales: estrategias y posiciones conjuntas que tienen en cuenta la SA en foros internacionales)</p>

Figura 4.1. Las vías de PICSA. Caminos hacia la seguridad alimentaria.



Fuente: elaboración propia

## Capítulo V

### Los espacios institucionales del MERCOSUR relacionados con la seguridad alimentaria y sus políticas, iniciativas y compromisos en el periodo 2003-2015 (Parte 1)

#### 1. Introducción

En sus comienzos, el MERCOSUR, a diferencia de los PIR de la América Andina y de Centroamérica, no otorgó importancia a la SA y se centró en la agenda comercial, lo cual quizás esté relacionado con que la subregión está conformada por los algunos de los principales productores y exportadores de productos agroalimentarios de ALyC.

Recién a principios del siglo XXI se introdujo la cuestión de la SA en la agenda regional del MERCOSUR, por inducción de sectores de los gobiernos -en especial de Brasil- y por la articulación entre organizaciones de la sociedad civil de los EP (Maluf et al, 2009).

Esto se enmarcó en un contexto de ascenso de gobiernos “progresistas” o “posneoliberales” en los países de la región<sup>66</sup> –tras las profundas crisis económicas y sociales de fines del siglo XX y comienzos del XXI- y en el consecuente giro dado por el MERCOSUR a partir del denominado “Consenso de Buenos Aires”<sup>67</sup>, desde un modelo de regionalismo basado exclusivamente en la integración económica-comercial –el regionalismo abierto- a otro que tomó en cuenta también las dimensiones productiva, social y política -la participación ciudadana y la conducción política del PIR-: el regionalismo “posliberal” (Sanahuja, 2008, 2012), el cual entrañó continuidades y rupturas con respecto al anterior modelo.

Así, en este periodo, si bien el MERCOSUR continuó siendo un PIR fundamentalmente comercial, al mismo tiempo incorporó nuevas agendas temáticas y nuevos espacios

---

<sup>66</sup> Los nuevos gobiernos generaron las condiciones para la modificación del PIR en tanto las orientaciones de política nacional imprimen sus particularidades a la política regional. Se trata de una relación dialéctica, ya que a su vez en los compromisos regionales fortalecen y brindan un marco jurídico vinculante para la consolidación de las políticas nacionales. Así, las políticas del MERCOSUR son un reflejo de las modificaciones a nivel doméstico, a la vez que lo retroalimentan (Perrotta, 2012, 2013).

<sup>67</sup> El Consenso de Buenos Aires es una declaración conjunta de los Presidentes de Brasil y Argentina, “Lula” Da Silva y Néstor Kirchner, firmado el 13 de octubre del año 2003, que consta de veintidós puntos referidos al desarrollo económico, productivo, social, político y científico-tecnológico de la región, y resalta la importancia de la integración regional y la autonomía decisional para fortalecer la capacidad de negociación de nuestros países en el plano internacional (Consenso de Buenos Aires, 2003). Se plasmó en el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006, que incluyó la agenda económica-comercial, la social, la ciudadana, la científico-tecnológica y de integración física y energética (Dec. CMC 26/03).

institucionales para abordarlas, entre ellos varios que tienen puntos en contacto con la SA, en tanto abordan temáticas, dimensiones y sectores vinculados a las recomendaciones internacionales para alcanzarla. Sin embargo, esto no fue acompañado de cambios institucionales acordes en la estructura institucional radial del MERCOSUR consagrada en el POP, tales como modificaciones en los hilos jerárquicos del proceso de toma de decisiones, la ampliación de la autonomía de los órganos que no tienen poder decisorio y/o una mayor articulación formal entre ellos (Perrotta, 2013).

El análisis del organigrama del MERCOSUR (ver Anexo 1) permite discernir un amplio conjunto de espacios institucionales vinculados a la temática SA, incluyendo tanto foros políticos como foros técnicos, y tanto instituciones de alto nivel político con poder decisorio - el CMC, el GMC y la CCM- así como aquellas sin poder decisorio -las RM, las RE, Grupos, Grupos Ad Hoc, etc-.

En este sentido cabe preguntarse: ¿Cuáles fueron los espacios institucionales del MERCOSUR y las PICSAs emanadas de ellas que dieron forma a la ASAR? ¿Cómo pueden categorizarse estas PICSAs dentro de la *vialogía* de PICSAs recomendadas construida en el capítulo anterior? ¿Qué tan integral fue la ASAR del MERCOSUR desde el enfoque integral planteado en el marco teórico? Estas son las preguntas a las que intenta dar respuesta este capítulo.

## **2. Las vías y subvías de PICSAs y los espacios institucionales de los cuales emanaron**

### **2.1. La vía Político-institucional: instancias institucionales de alto nivel político (CMC, PM, Cumbres Presidenciales) y órganos de participación social (FCES, RE, UPS).**

El reconocimiento y el compromiso de alto nivel político del MERCOSUR con la cuestión SA durante el periodo 2003-2015 se constata en primer lugar en los Comunicados Conjuntos de los Presidentes de los EP (CCPEP) y Asociados (CCPEPyA), es decir, en los documentos oficiales de las Cumbres Presidenciales que se realizaron en ocasión de las reuniones del CMC.

El tema comenzó a aparecer en la Cumbre de Puerto Iguazú (julio de 2004) cuando los Jefes de los EPyA ratificaron “su compromiso de luchar mancomunadamente contra los flagelos del hambre, el desempleo, la desprotección social, la marginación y la desigualdad de oportunidades” (CMC, Acta 01/04, Adjunto 1). A partir de ese momento los Presidentes de los EPyA multiplicaron sus expresiones de apoyo y compromiso con los organismos

internacionales vinculados a la SA y la lucha contra el hambre y sus acciones y estrategias, como con la *Reunión de Líderes Mundiales contra el Hambre y la Pobreza* realizada en Nueva York en septiembre de 2004 y su iniciativa *Acción contra el Hambre y la Pobreza* (CMC, Acta 02/04, Adjuntos 1 y 2); la ONU (CMC, Acta 01/06, Anexo 9), la *Iniciativa Cascos Blancos*<sup>68</sup> y su Red Regional de Voluntariado Humanitario (CMC, Actas 01/06, Anexo 9 y 03/07, Anexo 12), los ODM y su meta referida a la reducción del hambre (CMC, Acta 01Ext/07, Anexo 7) y la *Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre* de la FAO (CMC, Acta 03/07, Anexo 12).

Llama la atención la ausencia de compromisos explícitos con la SA en los CCPEP durante el año 2008, en plena crisis alimentaria internacional, a diferencia de los CCPEPyA que sí reflejaron el tema. El CCPEP de la Cumbre de Tucumán (julio de 2008) limitó el tema a la demanda por la conclusión equilibrada de la Ronda Doha de la OMC y la reducción de los subsidios a la agricultura por parte de los países desarrollados (CMC, Acta 01/08, Anexo 8), mientras que el CCPEPyA ratificó su compromiso “en la lucha contra el hambre y la pobreza y su interés por mejorar la gestión de riesgos en un contexto internacional en que se han profundizado las dificultades por el encarecimiento de los alimentos y por el incremento de los desastres naturales y de origen antrópico” al tiempo que reiteraron “su apoyo a todas las iniciativas nacionales e internacionales para enfrentar la crisis alimentaria” (CMC, Acta 01/08, Anexo 8). Lo mismo ocurrió en la Cumbre de Costa de Sauípe (diciembre de 2008) en la que mientras el CCPEP sólo se refirió al “enfrentamiento de situaciones preocupantes en los sectores de energía, alimentos y financiero [que] demandan un importante esfuerzo de coordinación y cooperación” (CMC, Acta 02/08, Adjunto 1), el CCPEPyA reafirmó “[...] el compromiso obligatorio del Estado en proveer y asegurar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada” (CMC, Acta 02/08, Adjunto 2)

En los años 2009 y 2010, en los Comunicados Conjuntos de los Jefes de Estado emanados de las Cumbres de Asunción (julio de 2009), Montevideo (diciembre de 2009), San Juan (agosto de 2010) y Foz de Iguazú (diciembre de 2010), desaparecieron los compromisos explícitos con el tema del hambre y la SA (CMC, Actas 01/09, 02/09, 01/10, y 02/10, Adjuntos 1 y 2).

---

<sup>68</sup> Cascos Blancos es un organismo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina creado en 1994 y encargado de diseñar y ejecutar la asistencia humanitaria. Desarrolla sus actividades a través de un modelo de trabajo basado en la cooperación, la solidaridad y la participación comunitaria. Es enteramente civil y se apoya en un cuerpo de voluntarios nacionales e internacionales. Actúa a solicitud del Estado afectado o en el marco de un llamamiento internacional humanitario, bajo los principios de imparcialidad, neutralidad, independencia y humanitarismo. Para más información: <http://cascosblancos.gob.ar/es/quienes-somos>

El tema reapareció en los Comunicados Conjuntos en el 2011, cuando el brasileño José Graziano Da Silva fue electo como nuevo Director General de la FAO. A partir de ese momento los Presidentes de los EPyA reafirmaron su compromiso con la SAN y con el fortalecimiento de políticas nacionales y regionales para garantizarla, su apoyo a la FAO y a la gestión de su nuevo director, y su beneplácito con los resultados de la *32° Conferencia Regional de la FAO para ALyC* realizada en Buenos Aires en marzo del 2012 (CMC, Actas 01/11, Adjunto 1; 02/11, Adjunto 2; 01/12, Adjunto 1; 02/12, Adjuntos 1 y 2; 01/13, Adjunto 1). El compromiso con la gestión de Graziano Da Silva al frente de la FAO fue tal que en ocasión de la Cumbre de Paraná de diciembre de 2014, los Cancilleres de los EPyA lanzaron un comunicado conjunto especial en apoyo a su reelección (CMC, Acta 02/14, Anexo 12).

También el tema SA tuvo su auge en ocasión de la celebración de dos “años internacionales” declarados por la ONU: el *Año Internacional de la Quinoa-2013* y el *Año Internacional de la Agricultura Familiar-2014* (AIAF). En el primer caso, los Presidentes de los EPyA se comprometieron a participar en sus actividades y cumplir las recomendaciones derivadas de ellas a fin de promover el consumo de este alimento, que por sus cualidades nutricionales desempeña una función en la SAN (CMC, Acta 01/13, Adjunto 2). En el caso del AIAF 2014, no sólo los Presidentes de los EPyA reconocieron el importante rol de la AF en la garantía de la SA y se comprometieron a apoyarla (CMC, Acta 01/14, Anexo 9), sino que el CMC emitió una recomendación al respecto llamando a realizar actividades regionales y nacionales para celebrarlo con el fin de fortalecer el reconocimiento de la AF en el MERCOSUR (Rec. CMC 01/14),

Asimismo, el compromiso con la SA se hizo más enfático tras la aprobación por parte de la CELAC de su *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025* en enero del 2015. Así, en la Cumbre de Brasilia en julio, los Presidentes de los EPyA explicitaron su satisfacción por dicha aprobación, llamaron a los organismos internacionales (FAO, PMA y FIDA) a colaborar en su implementación y reiteraron su compromiso con la erradicación del hambre y el DA (CMC, Acta 01/15, Adjunto 2) y en la Cumbre de Asunción de diciembre del mismo años, tras saludar las labores realizadas por la FAO y CELAC en el marco del Plan, se comprometieron a reforzar la implementación de políticas SAN, a nivel nacional y regional, para garantizar el DA (CMC, Acta 02/15, Anexo 8). De la misma manera, la adopción de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* de la ONU en el año 2015, llevó a que los Jefes de los EP se comprometieran con la misma y con su objetivo de la erradicación del hambre (CMC, Acta 02/15, Anexo 8).



En general, los CCPEP hicieron menos referencias a la cuestión SA que los CCPEPyEA, lo que quizás tenga que ver con el hecho de que los EP del MERCOSUR (los miembros fundadores) son importantes productores y exportadores de productos agroalimentarios, a los que les cuesta reconocer a la SA como un tema que los afecta directamente.

Se observa además que si bien en varios CCPEP y CCPEPyA se explicitó el compromiso con la “erradicación del hambre”, el tema de la SA afloró especialmente en años y circunstancias en que el tema cobró preeminencia en la agenda internacional -por ejemplo durante la crisis alimentaria mundial en 2008, el nombramiento del brasileño Graziano da Silva como director de la FAO en 2011, los Años Internacionales de la Quinoa (2013) y de la AF (2014), la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) o la aprobación del Plan para Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 de la CELAC (2015)- lo cual da cuenta de la gran influencia de la agenda internacional en la agenda regional.

Asimismo, en la mayoría de los CCPEP y CCPEPyA del periodo considerado se manifestó el compromiso con cuestiones con interfaz SA como la disminución de la pobreza, la inclusión social, la generación y crecimiento del empleo, la AF, la integración productiva, las cooperativas y las PYMES, el comercio intrazona, la lucha contra plagas transfronterizas, la lucha contra las enfermedades crónicas no transmisibles, el desarrollo sostenible, la protección de los recursos naturales, el cambio climático, la asistencia humanitaria, los derechos humanos, la participación de las mujeres, y la conclusión satisfactoria y equilibrada de la Ronda de Doha de la OMC.

Como compromisos y estrategias generales en materia de SA hay que mencionar también dos memorándums con organismos internacionales suscriptos por el MERCOSUR en el periodo considerado. En primer lugar, el *Memorándum de Entendimiento entre la FAO y el MERCOSUR para la Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el derecho al Desarrollo y el combate a la pobreza 2010-2014* (Res. GMC 44/10), firmado el 2 de agosto de 2010 durante la reunión del CMC en San Juan (Argentina), como marco de la estrategia de cooperación entre ambos organismos para el logro de sus objetivos comunes vinculados a la SA, el desarrollo rural y la superación de la pobreza en los países de la subregión y con el fin de brindar asistencia técnica a los EP. El mismo establece que “las partes mantendrán una estrecha colaboración en temas de interés común, incluyendo la ejecución de proyectos de cooperación con el MERCOSUR y en las áreas de cooperación que se definan en protocolos adicionales al Memorándum” (Res. GMC 44/10, Art. 2). A pesar de que nunca se lanzaron dichos protocolos ni llegaron a ejecutarse proyectos de cooperación, el memorándum

funcionó como marco de la colaboración técnica de la FAO en foros del MERCOSUR vinculados a la SA como el SGT 6 (Medio Ambiente) –que definió como tema prioritario la lucha contra la desertificación e incluso llegó a proponer un proyecto de cooperación en este sentido- y la REAF. En segundo lugar, el *Memorando de Entendimiento entre el MERCOSUR y la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS)* (Res. GMC 45/10), suscripto en el 2010 y renovado en el 2015, se constituyó en el marco de la cooperación técnica referida a la salud entre ambos organismos y establece entre sus Áreas de Cooperación una referida a las enfermedades no transmisibles y su factor de riesgo obesidad (Res. GMC 18/15 y Anexo).

Por otro lado, el Parlamento del MERCOSUR (PM), emitió en el 2010 dos declaraciones referidas explícitamente a la SA, manifestando su compromiso y preocupación con la temática.

En la primera de éstas, emitida el 9 de agosto del 2010, el PM declaró su preocupación ante los resultados de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria de noviembre del 2009 -ya que en la misma no se establecieron medidas ni planes concretos para enfrentar la crisis alimentaria internacional-, manifestó su convencimiento acerca de la necesidad de una acción conjunta de la ONU y los organismos internacionales especializados para lograr cumplir la meta establecida en la Cumbre Mundial de 1996 de reducir a la mitad la cantidad de personas afectadas por el hambre para el año 2015, e instó al CMC a establecer políticas agrícolas conjuntas del MERCOSUR para combatir el hambre en la región y llevar ayuda alimentaria a otros países (Decl. PM 13/10).

En una segunda declaración emitida el 13 de setiembre de 2010, los parlamentarios de PM manifestaron su apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (IALCSH) de la FAO, expresaron su decisión de incorporar a sus Parlamentarios al Frente Parlamentario contra el Hambre de ALyC<sup>69</sup> y solicitaron al CMC que incorporara a nivel regional las acciones que se decidieran implementar en el Frente. También en esta declaración se comprometieron a impulsar en los Parlamentos Nacionales las leyes necesarias para que el DA se constituyera en un Derecho Humano de los ciudadanos de la región y a promover la acción conjunta de Parlamentos y Gobiernos de la región en los foros internacionales de lucha contra hambre (Decl. PM 19/10).

---

<sup>69</sup> El FPH-ALC surgió en el marco de la IALCSH, y desde el año 2009 a través del Proyecto regional de Apoyo a la IALCSH -con la participación de FAO y la cooperación de AECID- se promovió como una plataforma plural que reúne a legisladores y legisladoras regionales, subregionales y nacionales interesados en promover el derecho a la alimentación y combatir el hambre. Para más información al respecto se recomienda visitar: <http://parlamentarioscontraelhambre.org>

Retomando a Caetano (2006), Porcelli (2009), y Perrotta (2013), puede decirse que si bien estas declaraciones del PM no constituyen normativa MERCOSUR –ya que el PM no participa de manera directa en el proceso legislativo del PIR- y si bien el CMC no retomó las propuestas que contienen, tuvieron cierta incidencia sobre los EP (Parlamentos y Gobiernos) contribuyendo a sentar la agenda de SA, y al mismo tiempo acompañaron a otros espacios institucionales regionales sin poder decisorio vinculados al tema, como la REAF y el MERCOSUR Social.

Como estrategia general de SA se destaca la creación, durante el periodo 2003-2015, de un conjunto de instituciones vinculadas a la SA, entre las que se destacan: la Reunión de Ministros de Medio Ambiente (RMMA) (Dec. CMC 19/03), la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) (Res. GMC 11/04), la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación (REACTIM) (Dec. CMC 05/05), la Reunión Especializada de reducción de riesgos de desastres sacionaturales, defensa civil, protección civil y asistencia humanitaria (REHU) (Dec. CMC 03/09), el Grupo Técnico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (GTSAN) (2009) y la Comisión Intergubernamental de Enfermedades No Transmisibles (CIENT) (2011) –ambas en el marco de Reunión de Ministros de Salud (RMS)-, y del Instituto Social del MERCOSUR (ISM) (Dec. CMC 03/07) y la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales (CCMAS) (Dec. CMC 39/08) -en el ámbito de la ya existente Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social (RMADS)-, la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) (Dec. CMC 24/11) y la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (RMAGIRD) (Dec. CMC 47/15). Algunas de estas instituciones incorporaron la temática SA de forma explícita, mientras que otras lo hicieron de manera implícita o incluso difusa, situación que se expone en este trabajo más adelante en el análisis de cada una de las vías.

Además, en el marco del MERCOSUR Social se elaboró y se aprobó en el 2011 el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS) (Dec. CMC 12/11), una iniciativa conjunta que incluye una estrategia general de SA ya que no sólo estableció “garantizar la SAN” como la Directriz 1 de su Eje I<sup>70</sup>, sino que también incorporó entre sus ejes, directrices

---

<sup>70</sup> El Eje I es “Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales”, la Directriz 1 es “Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional” y los objetivos Prioritarios de esta directriz son: reconocer y garantizar los derechos y la alimentación adecuada y saludable; asegurar el acceso a la alimentación adecuada para las poblaciones vulnerables, promover el intercambio de iniciativas, experiencias exitosas y proyectos en el área de la alimentación saludable; promover la alimentación materna y combatir la desnutrición infantil y fortalecer la agricultura familiar como proveedora de alimentos y abastecer los mercados locales” (Dec. CMC 12/11, Anexo)

y objetivos prioritarios varias de las temáticas con interfaz SA que hacen a otras vías como: desarrollar programas de transferencias de ingresos a familias en situación de pobreza (objetivo prioritario de Directriz 2 de Eje I), fortalecer la asistencia humanitaria (Directriz 5, Eje II), asegurar el acceso a servicios de salud pública de calidad (Directriz 7, Eje III), promover el desarrollo de las MPYMES, las cooperativas, la economía social y solidaria y la AF (Directriz 17, Eje VI) , incorporar la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas laborales (Directriz 18, Eje VI), asegurar el acceso al trabajo decente y a los derechos de previsión social (Eje VII) y promover la generación de empleo productivo y trabajo decente (Directriz 19, Eje VII) (Dec. CMC 12/11, Anexo) (Ver Anexo 2).

Como compromisos de carácter general con la SA podemos citar también la *Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR social e inclusivo: avanzando hacia la Patria Grande”* emitida en ocasión de la II Sesión Ampliada de la CCMAS (junio de 2012) con la RME, RMC, RMJ, RAADH, RMI, RMS, RMAAM, RMADS, REAF y RECyT, en la que se manifestó el compromiso con los proyectos del MERCOSUR con interfaz SA (CCMAS, Acta 01/12, Anexo 7); y el acuerdo al que se llegó en III Reunión Ampliada de la CCMAS con la RMADS, RMS, RME, RMAAM, RAADH, REJ y RMC, mediante el cual se instruyó a la RMDAS y a la RMS elaborar un proyecto regional para la ejecución de un *Programa de erradicación del hambre del MERCOSUR durante el periodo 2014-2017*, trabajar articuladamente con las iniciativas de otras instancias multilaterales de la región que tienen como objetivo fortalecer los programas nacionales en SA y distribución de alimentos en poblaciones en situación de pobreza, y articular el trabajo del sector salud, educativo y desarrollo social para promover hábitos de vida saludables y enfrentar las enfermedades crónicas no transmisibles (CCMAS, Acta 01/13).

En lo que concierne al reconocimiento del DA como un derecho humano es menester mencionar la creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH) (Dec. CMC 18/04 y 40/04) ya que a partir de su trabajo se aprobaron el *Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los DDHH del MERCOSUR y EA*<sup>71</sup> (4 de mayo de 2005) (RAADH, Acta 02/05, Anexo 1), la *Declaración de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los DDHH de los Presidentes del MERCOSUR y EA* (20 de junio de 2005) (RAADH, Acta 02/05, Anexo 2), y la

---

<sup>71</sup> El Protocolo se aplica en situaciones de crisis institucional o estado de excepción de un EP en las que haya violaciones sistemáticas de los DDHH, y consultas pertinentes y en caso de que estas sean infructuosas abarca medidas de sanción hacia ese EP como la suspensión del derecho de participar en distintos órganos del proceso de integración y la suspensión de derechos y obligaciones emergentes de esos procesos (RAADH, Acta 02/05, Anexo 1)

*Declaración sobre DDHH de los presidentes del MERCOSUR y EA* (21 de diciembre 2015) (CMC, Acta 02/15). En estos tres documentos los Presidentes de los EPyA reafirmaron su compromiso con los principios y las normas consagrados en las declaraciones y tratados internacionales de DDHH –incluidos la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el primer marco en reconocer el DA como un derecho humano, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1976)- y reconocieron “la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia e interrelación de todos los DDHH sean derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos”-entre los que se encuentra el DA, tal y como consta en la Observación General N° 12 del PIDESC-. Se destaca también en el mismo sentido la aprobación del *Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR* (Dec. CMC 64/10), orientado a consolidar un conjunto de derechos fundamentales en favor de los nacionales de los EP en base a los objetivos fundaciones del MERCOSUR: libre circulación de personas; igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas -entre los que se encuentra el DA- e igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación -cuestiones con interfaz SA-. Sin embargo, no hubo un reconocimiento explícito del DA ni en estos documentos ni en los trabajos del Grupo de Trabajo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (GT-DESC) y del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) creado en 2009 (Dec. CMC 14/09)<sup>72</sup>.

Por otro lado, los mecanismos de gobernanza del MERCOSUR en lo referido a la SA se vieron fortalecidos en el periodo 2003-2015 a partir de la apertura y el fortalecimiento de una serie de canales para la participación de la sociedad civil en el PIR y de la contribución y estímulo del propio PIR a la organización e institucionalización de esa participación social, todo lo cual les permitió a los actores sociales tener voz en la formación de algunas políticas e iniciativas regionales (Perrotta, 2012, 2013). Si bien el MERCOSUR continuó siendo un PIR esencialmente intergubernamental, esta refleja el reconocimiento de la construcción social de las instituciones y políticas regionales y de la relevancia de las identidades y los intereses de la sociedad civil y los movimientos sociales en el PIR (Checkel, 1998, Malamud, 2010; Wendt, 2005).

En este sentido, en primer lugar, se destaca la intención reiterada, desde el Consenso de Buenos Aires en adelante, de fortalecer el *Foro Consultivo Económico y Social (FCES)*, (Consenso de Buenos Aires, 2003 y Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006, Dec.

---

<sup>72</sup> El GTDESC se enfocó en elaborar indicadores de trabajo, salud, y educación y el IPPDH concentró primero su trabajo en las temáticas de memoria, verdad y justicia y luego en migrantes y refugiados

CMC 26/03), el órgano representativo de los sectores económicos y sociales de los EP (empresarios, trabajadores y otras organizaciones de la sociedad civil, como consumidores, PYME, asociaciones mutuas, cooperativas, asociaciones profesionales), que si bien no tiene poder de decisión tiene la función de monitorear y formular recomendaciones al GMC sobre el PIR. Sobresale la actualización de su reglamento –de su funcionamiento interno y su articulación con otros órganos- mediante dos resoluciones GMC (Res. GMC 22/12 y 38/15). Sin embargo, en más de una oportunidad los sectores económicos y sociales participantes del FCES han manifestado que sus recomendaciones no son tomadas en cuenta.

En segundo lugar, la *creación de Reuniones Especializadas (RE)* con interfaz en la cuestión SA y que cuentan con instancias para la participación de la sociedad civil, como las ya mencionada REAF y REHU; y la continuidad de otras RE con interfaz SA creadas en años anteriores como la Reunión Especializada de Cooperativas (RECM) y la Reunión Especializada en Ciencia y Tecnología (RECyT). Sin embargo, el alcance de esta participación debe relativizarse. A pesar de que la REAF y la RECM permitieron la participación de los productores de alimentos, no existió una RE que permitiera la participación de los consumidores –el otro actor central en la gobernanza de la SA-, aunque sí hubo intentos para introducir su participación en el CT 7 Derecho del Consumidor. Además, se permitió la participación social sólo en éstos órganos que no cuentan con poder decisorio - las RE dependen del GMC a quien deben remitir sus recomendaciones y quien decide adoptarlas o no- ni con autonomía -no disponen de recursos propios para desarrollar sus actividades, que deben ser financiadas por los Estados o por organismos internacionales, y tienen dificultades para obtener fuentes de financiamiento-, lo cual tiene como consecuencia la falta de sustentabilidad de muchos de proyectos, la dependencia del financiamiento externo y la incapacidad de consolidar iniciativas y políticas de mayor alcance en comparación con otros espacios institucionales (Perrotta, 2010, 2013; González, 2011; Lagar, 2013).

Un tercer canal fue el *surgimiento de las Cumbres Sociales* organizadas por el *Programa Somos MERCOSUR* a partir de julio del 2006 –en el I Encuentro por un Mercosur Productivo y Social realizado en Córdoba en ocasión de la reunión del CMC-, con la participación de representantes de movimientos sociales y de ONGs. En gran parte de las Cumbres que se desarrollaron entre el 2006 y el 2015 se organizaron comisiones temáticas de SA y/o SAO, muchas veces vinculadas con la AF y la economía social. Esto sucedió en las Cumbres de Brasilia (diciembre 2006), Tucumán (junio 2008), Salvador (diciembre 2008), Asunción (julio 2009), Chaco (julio 2010), Foz de Iguazú (diciembre 2010), Asunción (junio 2011), Mendoza (junio 2012), Paraná (diciembre 2014). El trabajo de estas comisiones se vio plasmado en las

Declaraciones de las Cumbres Sociales que emergieron de dichas reuniones, las cuales incluyeron no sólo intenciones al respecto sino diagnósticos y propuestas de políticas (UPS, 2016a y 2016b).

A esto se sumó, a partir del 2010, un proceso que buscó institucionalizar la participación social y la rendición social de cuentas en el MERCOSUR, cuando el CMC decidió crear la *Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS)* en el ámbito del Alto Representante General del MERCOSUR, con las funciones de actuar como un canal institucional de diálogo del MERCOSUR con la sociedad civil y los movimientos sociales, apoyar la organización de la *Cumbre Social del MERCOSUR*, financiar la participación social en eventos y actividades del MERCOSUR y mantener un registro de organizaciones y movimientos sociales de los EP (Dec. CMC 65/10, Art.1 y 4). Como continuación, en el 2012 una nueva decisión del CMC estableció que la Cumbre Social del MERCOSUR debía ser realizada semestralmente y delegó su organización a la PPT, en coordinación con los demás EP y el Coordinador de la UPS (Dec. CMC 56/12, Art. 1); y en el 2013 se resolvió crear el *Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del MERCOSUR*, de carácter voluntario, para reunir los datos de las organizaciones y movimientos establecidos en el territorio de los EP con interés en los asuntos tratados en el PIR y así promover el intercambio de informativo y comunicación con éstos (Res. GMC 10/13, Art. 1). Finalmente, en el 2015 la Dec. CMC 10/15 consolidó las anteriores normas sobre organizaciones y movimientos sociales del MERCOSUR pero adicionando dos novedades: un espacio para la rendición social de cuentas en el marco de la Cumbre Social, en el cual se presenten los avances, los desafíos y los asuntos futuros del PIR (Anexo 1, art. 2) y un formulario para el Registro, que posibilita la inscripción de organizaciones de distintas áreas temáticas con interfaz SA: agricultura, ambiente, social, ciencia y tecnología, género, salud, trabajo, etc. (Anexo 2).

En síntesis, desde el punto de vista político-institucional de alto nivel, el compromiso del MERCOSUR con la cuestión SA durante el periodo se constata principalmente en los CCPEP y los CCPEPyA -especialmente en años en que el tema se impuso en la agenda internacional-, los Memorándums firmados con la FAO y la OMS, las declaraciones del PM, la creación de un conjunto de espacios institucionales vinculados a la SA y el lanzamiento del PEAS; al tiempo que la creación de algunas RE con interfaz SA (REAF, REHU), el establecimiento de las Cumbres Sociales y la institucionalización de la participación social en estos canales se constituyeron en nacientes mecanismos de gobernanza en la materia.

## **2.2. La vía Agricultura familiar/Desarrollo rural: REAF, GMC, CMC, PM y FOCEM.**

En lo que respecta al fortalecimiento de la Agricultura Familiar (AF) y el Desarrollo Rural (DR), fundamental para el logro de la SA, el puntapié inicial en el ámbito del MERCOSUR fue en marzo del 2004, cuando el GMC, a partir de una propuesta del gobierno de Brasil, creó la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), un órgano consultivo que apunta a “fortalecer las políticas públicas para el sector, promover el comercio de los productos de agricultura familiar y facilitar la comercialización de productos oriundos de la agricultura familiar de la región” (Res. GMC 11/04, Art. 1). La creación de la REAF<sup>73</sup> puede ser considerada una política regional o marco general de fortalecimiento de la AF, que no se encuadra dentro de las subvías construidas en el capítulo anterior, pero que sustenta las PICSAAs de todas las subvías.

A partir del trabajo de la REAF y de los proyectos de recomendación que ésta elevó al GMC y al CMC, los órganos con poder decisorio interiorizaron la temática de la AF, emitiendo recomendaciones, decisiones y resoluciones al respecto, tanto de carácter general como de carácter más específico, que se coincidan con las subvías construidas en el capítulo anterior.

Por un lado, a partir del trabajo de la REAF y como base para su trabajo, se emitieron normativas MERCOSUR que constituyen –al igual que la REAF en sí misma- políticas generales o marcos de carácter general para el fortalecimiento de la AF regional.

En primer lugar se aprobaron las *Directrices para el reconocimiento e identificación de la agricultura familiar en el MERCOSUR* (Res. GMC 25/07), que establecieron los criterios o requisitos que deben cumplir los establecimientos de los agricultores para poder ser destinatarios de las políticas diferenciadas dirigidas a la AF<sup>74</sup> y encomendaron a los EP

---

<sup>73</sup> Tres procesos confluyeron en la creación de la REAF: el giro desde un modelo basado exclusivamente en la integración económica-comercial a otro que tomó en cuenta además las dimensiones social y productiva; la reorientación de la política externa del gobierno brasileño, que permitió que el Ministério de Desenvolvimento Agrário y el Ministerio de Relaciones Exteriores presentaran ante el GMC la propuesta de creación de la REAF; y el accionar de los agricultores familiares de la región, quienes reunidos en la COPROFAM (Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR) bregaron desde el año 1994 por la introducción de sus problemáticas en el seno de un proceso de integración que no sólo soslayaba sus principales problemáticas sino que los afectaba indirectamente (Gonzalez, 2012).

<sup>74</sup> La resolución establece una serie de requisitos mínimos que deben cumplir los establecimientos de los agricultores para poder ser destinatarios de las políticas diferenciadas dirigidas a la AF, a saber: I) la mano de obra ocupada en el establecimiento corresponde predominantemente a la familia, siendo limitada la ocupación de trabajadores contratados, II) la familia es responsable directa de la producción y gestión de las actividades agropecuarias y residirá en el propio establecimiento o en una localidad próxima, III) los recursos productivos utilizados son compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la



implementar sistemas nacionales de registro voluntario de AF. Como continuación de esta Resolución se aprobó en 2012 la Dec. CMC 59/12 *Registros nacionales voluntarios de la agricultura familiar de los EP del MERCOSUR*, mediante la cual el CMC reconoció como agricultores familiares a todas las personas inscriptas en los Registros Nacionales de AF según los criterios establecidos en la Res. GMC 25/07 y le encomendó a la REAF “[...]la responsabilidad de monitorear los datos e informaciones fundamentales para el mantenimiento de la validez de los registros”, sustentando su decisión en “[...]que los productos y servicios originarios de esta categoría de productores tienen una participación estratégica para garantizar la seguridad alimentaria en la región” y en “[...]que para el desarrollo de políticas públicas específicas para ese sector es necesario contar con instrumentos adecuados de reconocimiento e identificación de los agricultores/as familiares” (Dec. CMC 59/12). Los Registros Nacionales Voluntarios de AF, en tanto permitieron a la REAF identificar el universo de la AF en el MERCOSUR, se convirtieron en base para la elaboración de iniciativas regionales orientadas a apoyar a la AF -fortalecerla productivamente, facilitar el comercio de sus productos, mejorar la calidad de vida de los productores- y por ende para garantizar la SA de los países de la región.

En segundo lugar, en el 2008 se creó, mediante el apoyo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas (FIDA), el Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF MERCOSUR), con el objetivo de financiar los programas y proyectos de estímulo a la AF del MERCOSUR y permitir la participación de los actores sociales en actividades vinculadas al tema (Dec. CMC 45/08). Al año siguiente el CMC aprobó su Reglamento (Dec. CMC 06/09), que además de fijar la composición y contribuciones de cada EP al Fondo<sup>75</sup>, especifica su uso por parte de la REAF “[...] tanto para financiar las iniciativas indicadas en sus Programas de Trabajo aprobados anualmente por el GMC, como en los

---

tecnología utilizada, de acuerdo con la realidad de cada país. Asimismo establece que son también parte de la AF, los productores/as rurales sin tierra, los beneficiarios/as de los procesos de reforma agraria o programas de acceso y permanencia en la tierra, y las comunidades de productores/as que hacen uso común de la tierra (Res. GMC 25/07, Art. 1).

<sup>75</sup>El Reglamento del FAF establece que el mismo está constituido por las contribuciones de los EP y por la renta financiera generada por el propio Fondo y determina que las instancias nacionales responsables de los aportes son Ministerio de Producción de Argentina, el Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil, el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay y el Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay (Art. 3). Además, establece que también pueden integrarlo contribuciones voluntarias de los EP, de terceros países, de organismos y otras entidades, toda vez que sean aprobados por el GMC a propuesta de la REAF (Art. 3). Asimismo fija una contribución fija anual por EP de US\$ 15.000 y una contribución anual de US\$ 300.000, de los cuales el 27% le corresponden a Argentina, el 70% a Brasil, el 1% a Paraguay y el 2% a Uruguay (Art. 4) (Dec. CMC 06/09). Además en el 2013 el CMC aprobó la participación de Venezuela en el FAF-MERCOSUR fijando el monto de su contribución anual en una contribución fija de U\$S 15.000 y una contribución complementaria de U\$S 81.000 (Dec. CMC 05/13).

proyectos concretos no contemplados en dichos Programas de Trabajo que sean aprobados por el GMC a solicitud de la REAF” (Art. 10). El Reglamento entró en vigencia recién en el 2012, y las especificaciones técnicas respecto al manejo financiero del Fondo se concretaron mediante la Res. GMC 42/12, que aprobó el *Acuerdo entre la FAO y los EP para la administración financiera del FAF MERCOSUR*, y mediante la Res. GMC 58/15 que determinó que esa administración se rige conforme a lo establecido en dicho acuerdo. Mediante este bagaje normativo, el FAF, en tanto encargado de sostener las actividades de la REAF, se convirtió en la fuente de financiamiento de las políticas e iniciativas regionales orientadas a fortalecer la AF y el desarrollo rural y por ende la SA.

En tercer lugar, en el 2014, elegido por la ONU para conmemorar el Año Internacional de la AF (AIAF), el CMC recomendó realizar actividades regionales para celebrar el AIAF 2014 con el fin de fortalecer el reconocimiento de la AF en el MERCOSUR –encomendando la coordinación de estas actividades a la REAF- y desarrollar actividades nacionales a través de los Comités Nacionales organizadores del AIAF (Rec. CMC 01/14), constituyendo esta recomendación un marco general que contribuyó a visibilizar a la AF a nivel regional, y a impulsar actividades regionales y nacionales para fortalecerla.

Por otro lado, a partir del trabajo de la REAF se emitieron normativas MERCOSUR que constituyen políticas e iniciativas de fortalecimiento de la AF más específicas, es decir, que pueden encuadrarse en las subvías planteadas en el capítulo anterior. Al mismo tiempo, la REAF impulsó iniciativas regionales de carácter específico -como directrices, lineamientos y cursos y programas regionales- que si bien no se tradujeron en normativa MERCOSUR, contribuyeron a generar pensamiento o masa crítica regional en la materia (Ferrer, 2008) y sentaron bases para el trabajo en los sectores gubernamentales y de la sociedad civil de los EPyA participantes. Asimismo, la REAF se constituyó en un espacio de diálogo entre los países de la región, de realización de seminarios y talleres regionales orientados a sectores gubernamentales y de la sociedad civil (las organizaciones de productores) y de presentación de estudios y de intercambio de experiencias (de políticas, iniciativas e instrumentos) nacionales acerca de las distintas temáticas vinculadas con la AF.

En este sentido es necesario aclarar que durante el transcurso de sus reuniones, la REAF, comenzó a organizarse en distintos grupos de trabajo temáticos (GT): *Acceso a la tierra y reforma agraria* –se focalizó en temática de la concentración, extranjerización y uso de la tierra, y en la necesidad de la actualización de los marcos jurídicos y de políticas de tierras nacionales-, *Seguro agrícola* -luego rebautizado gestión del riesgo y cambio climático, se concentró en estas temáticas-, *Facilitación del comercio* -se focalizó en el intercambio sobre

instrumentos para ese fin como la capacitación y financiamiento para la comercialización, comercio justo, compras públicas, y cooperativismo/asociativismo; y en el seguimiento de las negociaciones agrícolas internacionales y su vinculación con las políticas diferenciadas para la AF-, *Juventud rural* –se centró en la educación rural y en la inserción, el arraigo y permanencia de las nuevas generaciones en el campo- y *Equidad de género* –concentrado en las problemáticas y el empoderamiento de las mujeres rurales-. El trabajo de los dos primeros puede ubicarse dentro de la subvía *Productiva*, el de *Facilitación del comercio* dentro de la *Comercial*, y el de los dos últimos de la subvía *Social*.

Como parte de la subvía *Productiva* podemos citar un conjunto de iniciativas que si bien no llegaron a traducirse en normativa MERCOSUR contribuyeron a generar masa o pensamiento crítico regional sobre la temática.

En primer lugar la propuesta de Resolución 06/08 *Lineamientos de políticas de financiamiento diferenciadas para la agricultura familiar*, del año 2008 mediante la cual la REAF recomendó proponer, a través del GMC, a los EP que diseñaran una política pública diferencial de servicios financieros que contemplara las especificidades y diversidad de la AF, teniendo en cuenta ciertos lineamientos tales como el diseño de mecanismos de financiamiento en los que participen las organizaciones de la AF, que presten especial atención en la población de mujeres y jóvenes y que contemplen las diversas etapas de la cadena -de producción, el de agregado de valor y la comercialización-; la promoción de estrategias conjuntas de los Estado con las instituciones financieras; y la creación de un sistema de información crediticia que contemple criterios específicos de calificación de la AF (REAF Acta 01/08, Anexo 10). Si bien el GMC no retomó esta propuesta emitiendo normativa al respecto, la misma sirvió como marco de iniciativas nacionales de los EP.

En segundo lugar, el proyecto de recomendación 01/09 *Directrices para una Política de Gestión de Riesgos y Seguro Rural para la Agricultura Familiar* mediante el cual la REAF solicitó al CMC que recomendara a los EP desarrollar políticas de gestión de riesgos para atender las características y las necesidades específicas de la AF que contemplaran: el relevamiento de los factores de riesgo; los programas de seguro rural, emergencia y otros instrumentos de cobertura de riesgos; el desarrollo de acciones preventivas de gestión de riesgos; la capacitación técnica a los agricultores y sus organizaciones y la infraestructura de monitoreo del clima y de otras fuentes de eventos adversos (REAF, Acta 02/09, Anexo 9). Al igual que en el caso anterior, si bien el CMC no retomó formalmente este proyecto de recomendación, el mismo sirvió como marco de iniciativas nacionales de los EP.

En tercer lugar, en el 2010 se realizó el *Seminario sobre conceptos de Seguridad Alimentaria, Soberanía Alimentaria y Reforma Agraria Integral*, que con la participación de 150 representantes de organizaciones de agricultores familiares de los países y de la Representación de la Oficina Regional de FAO, abordó explícitamente el concepto y la temática de la SA vinculándola con la reforma agraria y la cuestión del acceso a la tierra (REAF, Acta 01/10)

En cuarto lugar, en el 2011 se propuso desarrollar un *Programa Regional de Cooperación de la Red de Instituciones Responsables de Políticas Fundarias, Reforma Agraria y Acceso a la Tierra* (institutos de la tierra), para el cual se buscó financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y luego del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) pero que finalmente nunca se llevó a cabo por la imposibilidad de encontrar fuentes de financiamiento (CCT, Actas 01/11, 01/12 y 02/12).

En quinto lugar, en el 2013 se llevó a cabo el *Seminario de políticas de desarrollo y acceso a tecnologías apropiadas y sistemas de extensión para la agricultura familiar y campesina*, en el cual las delegaciones presentaron experiencias exitosas realizadas en los territorios y una mesa política enmarcó los desafíos para avanzar en el fortalecimiento de la AF en la región, poniendo énfasis en las tecnologías apropiadas y en los modelos productivos en disputa. A partir de este Seminario, las autoridades de los países de la REAF firmaron la *Declaración sobre Políticas Públicas de Acceso a Tecnologías Apropiadas para la Agricultura Familiar y Campesina*, manifestando su intención de desarrollar un *Programa regional de intercambio en políticas de tecnologías apropiadas para la AF*, a través de la cooperación entre la REAF y los institutos de investigación y extensión agropecuaria, con la coordinación del PROCISUR<sup>76</sup>, programa que derivó en una publicación conjunta (REAF, Actas 01/13 y 02/13).

En sexto lugar, en el 2015, durante la XXIII REAF, se emitió la *Declaración de las Autoridades Responsables de la Agricultura Familiar de los EP del MERCOSUR sobre Gobernanza de la Tierra* (REAF, Acta 01/15). Esto tuvo su continuación en la XXIV REAF, en la cual se presentó el *Informe Regional sobre implementación en el MERCOSUR de las Directrices Voluntarias de la FAO para la Gobernanza Responsable de la Tenencia, la Tierra y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, el cual muestra los avances

---

<sup>76</sup> El Programa Cooperativo para el Desarrollo Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR), creado en 1980 con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), constituye una iniciativa conjunta de los Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria del Cono Sur y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Para más información: <http://www.procisur.org.uy/institucion/es>

en la implementación de las políticas públicas de cada EP concordantes con dichas Directrices y compila datos regionales que buscan contribuir a la creación y el fortalecimiento de políticas públicas para la gobernanza de la tierra en los EP (REAF, Acta 02/15).

Con respecto a la subvía *Comercial* encontramos también un conjunto de políticas e iniciativas emanadas de la REAF.

En primer lugar el *Programa Regional de Intercambio de experiencias sobre modelo de gestión de políticas de compras públicas a la agricultura familiar* (Programa Regional de Compras Públicas) que fue acordado en el 2010 durante la XIV REAF, tras la realización de un *Seminario sobre las compras públicas de alimentos a la AF en Brasil*, que relató las experiencias del Programa Nacional de Alimentación Escolar y del Programa de Adquisición de Alimentos llevados a cabo por los Ministerios de Desarrollo Agrario y de Desarrollo Social de Brasil. El objetivo del Programa fue intercambiar experiencias para fortalecer y construir modelos de gestión de políticas de compras institucionales de los productos de la AF adecuados a la realidad de los EP. Se trata de una alternativa comercial para este sector vinculada al mismo tiempo con una estrategia de SA, es decir que busca al mismo tiempo fortalecer a la AF y garantizar a la población el acceso a alimentos sanos, variados y nutritivos (REAF, Acta 02/10). El Programa, que contó con el financiamiento y la cooperación técnica intra-bloque de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), fue ejecutado por los órganos que componen la REAF en Brasil, previó una duración de 24 meses entre 2011 y 2013 y se organizó en cuatro módulos, correspondiendo un módulo por cada uno de los cuatro países del MERCOSUR<sup>77</sup> que incluyeron visitas a organizaciones de productores por parte de los técnicos y funcionarios de las delegaciones nacionales (REAF, Acta 01/14 y CCT, Acta 02/10). El éxito del Programa se vio reflejado su continuación, cuando en el 2014 se aprobó el II Programa de Intercambio, que incorporó las experiencias de Bolivia, Ecuador y Venezuela (REAF, Acta 01/14).

En segundo lugar, se llevaron a cabo dos seminarios que vincularon explícitamente la comercialización y el abastecimiento de alimentos con la SA y contribuyeron a instalar este tema en las delegaciones de los EP. En el 2013 se llevó a cabo el *Seminario de Políticas Públicas de Comercialización y Abastecimiento de Productos de la Agricultura Familiar y Campesina para la Seguridad Alimentaria: Compras Públicas e Institucionales, Mercados de*

---

<sup>77</sup> El primer módulo se llevó a cabo en Brasil (Brasilia, Goiás y Pernambuco) del 1 al 7 de agosto del 2011, el segundo módulo en Argentina (Mendoza y San Juan) entre el 23 y 27 de abril de 2012, el tercer módulo en Uruguay entre el 24 y 17 de junio de 2013 (Canelones y Rocha) y el cuarto en Paraguay. En el 2014 se aprobó el II Programa de Intercambio, que incorporó las experiencias de Bolivia, Ecuador y Venezuela (REAF, Acta 01/14).

*Proximidad, Ferias Francas y otros*, organizado por Argentina, en el que las delegaciones compartieron experiencias de políticas públicas nacionales sobre este tema y de las articulaciones institucionales necesarias para su implementación y expresaron la importancia de estas políticas para garantizar la SA. A partir de este seminario, las autoridades de la REAF emitieron la *Declaración sobre políticas públicas de abastecimiento y comercialización de productos de la Agricultura Familiar y Campesina*, por medio de la cual comprometieron a desarrollar acciones regionales que profundizaran la temática en la agenda de la AF y permitieran compartir experiencias territoriales de comercialización, abastecimiento, apropiación de valor y precios justos a los consumidores garantizando la SA (REAF, Actas 01/13 y 02/13). En la misma línea, en el 2015 se llevó a cabo en Brasilia el *Seminario de Políticas Públicas para Seguridad y Soberanía Alimentaria: Producción y Abastecimiento de Alimentos de la Agricultura Familiar*, con el objetivo de conocer las principales políticas públicas de la región que asocian la producción de alimentos de la AF al mercado de abastecimiento de alimentos y de identificar los factores que posibilitan y/o condicionan el desarrollo de experiencias sostenibles de abastecimiento de alimentos de la AF a nivel local, nacional y regional (REAF, Acta 01/15).

Por último, y con mayor nivel de institucionalidad, en el 2014, el CMC emitió una recomendación a los EP para que adoptaran los denominados *Sellos de la Agricultura Familiar* como herramienta para la identificación de los productos y servicios de la AF -sea de los agricultores inscriptos en los Registros Nacionales de la AF, de las organizaciones conformadas por los agricultores o de las agroindustrias que utilicen en la elaboración de sus productos materia prima proveniente mayoritariamente de la AF- con el objetivo “ampliar las fronteras de comercialización de los productos con origen en el sector y estimular el consumo responsable, de modo de promover la inclusión social y económica de la AF en las cadenas productivas nacionales y regionales” (Rec. CMC 02/14). Esta recomendación, internalizada por los EP, busca facilitar el acceso de las producciones de la AF al mercado impulsando un sistema alternativo de certificación (REDA, 2011).

En lo que concierne a la subvía *Social*, encontramos también un conjunto de iniciativas y políticas con distinto grado de institucionalidad, surgidas a partir de los debates y articulaciones generados en el seno de los *GT Equidad de género y Juventud Rural*.

En lo relativo al empoderamiento de las mujeres rurales, el primer paso fue en el año 2008, cuando, mediante las *Directrices para la Igualdad de Género en las Políticas Públicas para la Agricultura Familiar* la REAF recomendó al GMC proponer a los EP seis directrices para la igualdad de género en políticas públicas para AF: utilizar el concepto de

transversalidad de género en las políticas públicas, promover políticas públicas para la AF universales e incluyentes para las mujeres, especial atención para las mujeres indígenas y afrodescendientes, asegurar el derecho de la mujer a la tierra, desarrollar políticas públicas para la AF -asistencia técnica, crédito y acceso a mercados- que reconozcan la participación de las mujeres y aseguren su derecho a los recursos productivos, en igualdad de condiciones y a partir de sus necesidades específicas, y promover la implementación participativa de las políticas públicas que aseguren la igualdad de género (REAF, Acta 01/08, Anexo 8). Las directrices fueron aprobadas por la REM –lo cual demuestra la articulación con el área de género- y luego elevadas al GMC.

En segundo lugar, en el año 2009 se lanzó el *Programa Regional Fortalecimiento Institucional de Políticas de igualdad de género en la AF del MERCOSUR* (Programa Regional de Género) con la cooperación de la AECID. El Programa se propuso como objetivo general “consolidar la institucionalidad de género en los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Agrario de la región, para diseñar e implementar políticas dirigidas a las agricultoras familiares, garantizando la participación de sus organizaciones sociales, organismos centrales de políticas para las mujeres y de la REM en la planificación, ejecución y evaluación del programa regional” (REAF, Acta 01/08, Anexo). Planteó acciones en cuatro ejes -intercambios intra-región, capacitación, estudios y difusión- y estableció destinatarios en distintos niveles -actores gubernamentales, representantes de organizaciones de la AF y agricultoras familiares y trabajadoras rurales- (REAF, Acta 01/09, Anexo 7). En el Seminario de cierre del Programa, el mismo fue evaluado positivamente y se planteó la necesidad de darle continuidad para seguir transversalizando la cuestión de género tanto a nivel de los países como a nivel de la REAF (REAF, Acta 02/13). Así fue como en el año 2014 se comenzó a trabajar en el diseño del *II Programa Regional de Género* (REAF, Acta 01/2014).

Recién en el 2012 el CMC retomó las *Directrices* del 2008 y recomendó a los EP a promover “[...]políticas públicas tendientes a garantizar a las mujeres rurales el derecho a la propiedad, el acceso y control sobre la tierra y otros activos productivos, incluido el crédito” así como “[...]el acceso de las mujeres rurales a la asistencia jurídica para el goce efectivo del derecho a la tierra y su titularidad [...], a los recursos naturales, la infraestructura, el financiamiento y la tecnología” y “[...]garantizar su participación en el diseño de los planes, programas y políticas públicas relacionadas con el desarrollo del sector agrícola” (Rec. CMC 07/12). Esta recomendación, si bien engloba varias de las recomendaciones respecto al fortalecimiento de la AF en tanto sector productivo -el acceso al crédito, la tecnología, la tierra y recursos productivos- encaja mejor en la subvía *Social* en tanto no sólo incorpora el

enfoque de género sino que apunta directamente al empoderamiento de las mujeres y a su participación en los proyectos de desarrollo rural y servicios de extensión rural (REDA, 2013b, 2014; ONU, 2011).

Finalmente, en el 2013, el CMC emitió una recomendación sobre trabajo rural con enfoque de género, orientada a mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras agrícolas, en la cual sugirió a los EP “Instrumentar estrategias destinadas a sensibilizar en materia de género a las instituciones nacionales responsables por la inspección del trabajo rural asalariado; difundir los derechos de las trabajadoras en el ámbito rural, y detectar situaciones de discriminación directa o indirecta que puedan ser revertidas por la política laboral” (Rec. CMC 02/13).

En lo que respecta a las cuestiones relacionadas con el arraigo de las nuevas generaciones en el campo se destaca como iniciativa el *Curso Regional de Formación de Jóvenes Rurales*, impulsado por el *GT Juventud Rural* y cuya primera edición se desarrolló en el año 2008. El objetivo del mismo fue “Promover la formación y capacitación de cuadros y dirigentes juveniles agrarios para el fortalecimiento de la agricultura familiar a fin de mejorar el perfil dirigenal de los jóvenes en sus organizaciones” (REAF, Acta 01/07, Anexo 5). El curso, basado en la lógica de “formación de formadores”, se desarrolló en cuatro ediciones desde el año 2008 hasta el 2015, mediante distintos módulos y en diferentes ciudades de la región, y en él participaron alrededor de 160 jóvenes dirigentes de la AF de todos los países de la región (incluyendo Chile). La iniciativa contribuyó a la organización y participación de los jóvenes agricultores familiares de la región, al tiempo que se sustentó en el fin último de la inserción y el arraigo de las nuevas generaciones en el campo.

A su vez, en el 2011, el CMC emitió una recomendación sobre *Educación Rural* en la cual instó a los EP a adoptar políticas públicas específicas en este sentido que contemplen prácticas sociales y productivas, modalidades de educación formal y no formal, proyectos pedagógicos con contenidos curriculares y metodologías adecuadas a las necesidades del campo, flexibilidad en la organización escolar y adecuación del calendario escolar a las fases del ciclo agrícola y a las condiciones climáticas. Asimismo les recomendó que garanticen los niveles de inversión pública necesarios, una oferta suficiente de escuelas e instituciones de formación media y superior en las áreas rurales, que adopten medidas orientadas a la superación del analfabetismo en el campo, y que garanticen el acceso a la educación de los pueblos originarios (Rec. CMC 02/11).

En pocas palabras, la REAF (por los intercambios de experiencias, talleres y seminarios) se convirtió en un ámbito del diálogo entre los representantes de los EP y los productores de



los distintos países, donde se debatieron los problemas de la AF y las estrategias adoptadas a nivel nacional; y además se constituyó en marco e instrumento para la construcción de políticas e iniciativas regionales para el sector, de carácter más general o más específico, pero todas apuntando a la SA de manera explícita o implícita. En este sentido, su creación y su trabajo deben considerarse un verdadero logro en lo relativo al tratamiento de la temática SA en el MERCOSUR.

También otros órganos del MERCOSUR impulsaron iniciativas de fortalecimiento de la AF y el DR. En este sentido, el PM realizó en el año 2010 dos recomendaciones al CMC. Por un lado, le recomendó implementar el FAF-MERCOSUR, y declarar de interés regional el proyecto “Promoción de la agricultura familiar y comunitaria en los países miembros del MERCOSUR” de la Red de Organizaciones Comunitarias y Sociales del MERCOSUR<sup>78</sup> (Rec. PM 02/10). Por otro lado, recomendó elaborar un Código de Normas para Producción Agropecuaria orgánica del MERCOSUR, y crear un Sistema de Certificación "Sello Orgánico MERCOSUR" con el objetivo de facilitar la comercialización externa de los productos alimentarios orgánicos -por el agregado de valor que les otorga la certificación acreditada- y de colaborar con la permanencia en el campo de los agricultores familiares (Rec. PM 07/10), una iniciativa orientada a fortalecer a la AF regional en términos comerciales y también sociales. Si bien estas recomendaciones, no prosperaron, ya que el CMC no las retomó, constituyen un intento del PM de instalar el tema y de acompañar las iniciativas de otro espacio institucional sin poder decisorio (Caetano, 2006; Porcelli, 2009, Perrotta, 2013), en este caso la REAF.

Asimismo hay que remarcar el rol del PEAS como marco general de fortalecimiento de la AF y el DR, ya que su Eje VI (Garantizar la inclusión productiva) y su Directriz 17 (Promover el desarrollo de las MPyMEs, cooperativas, huertas y granjas familiares y la economía de la solidaridad), incluyeron entre sus objetivos prioritarios: facilitar el acceso al crédito, la tecnología y la tributación simplificada; promover el desarrollo de políticas públicas para la AF y fomentar su organización productiva y la inserción comercial; estimular la inversión en infraestructura en las regiones fronterizas; promover el consumo de productos y servicios de la economía de la solidaridad; promover los derechos de las mujeres en el acceso a la tierra, reforma agraria y desarrollo rural sostenible (Dec. CMC 12/11, Anexo).

---

<sup>78</sup> El Proyecto proponía abordar tres ejes temáticos comunes a los productores familiares y comunitarios en la región: acceso y manejo integral del agua, políticas públicas para la producción y comercialización, programa de formación continua (organización y participación) (Rec. PM 02/10).

Por otro lado, como marco general de fortalecimiento de la AF y del DR se encuentra también la creación de Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el 2004 (Dec CMC 45/04), la disposición de su integración y funcionamiento (Dec. CMC 18/05) y la aprobación de su Reglamento (Dec CMC 24/05). El FOCEM, concebido como una iniciativa regional solidaria, comenzó a funcionar en el 2007<sup>79</sup> y al estar “destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, reducir las asimetrías, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas” (Dec CMC 45/04), contribuyó implícitamente al desarrollo rural y particularmente a la infraestructura rural, mediante el financiamiento de proyectos orientados a la rehabilitación de rutas y vías férreas, la construcción de líneas de transmisión eléctrica, la mejora de sistemas de agua potable y saneamiento básico, y el apoyo a poblaciones vulnerables en regiones de frontera.

Entre el 2007 y el 2015, el CMC aprobó los siguientes proyectos del FOCEM, que podrían considerarse pertenecientes a la subvía *Infraestructura rural*, y que fueron financiados en su mayor parte con aportes del FOCEM y en menor medida con aportes de las contrapartidas nacionales de los países que presentaron los proyectos (los beneficiarios): Ruta 26 Tramo Melo–Arroyo Sarandí de Barceló (Uruguay) (Dec. CMC 08/07), Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental y Hábitat (Uruguay) (Dec. CMC 11/07), Ruta 12 Tramo Empalme Ruta 54–Ruta 55 (Uruguay) (Dec. CMC 23/07), Construcción y mejoramiento de los sistemas de agua potable y saneamiento básico en pequeñas comunidades rurales e indígenas del país (Paraguay) (Dec. CMC 47/07), Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 8 San Salvador – Borja Iturbe y Ramal a Rojas Potrero (Paraguay) (Dec. CMC 48/07), Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de las Rutas 6 y 7 Pdte. Franco – Cedrales (Paraguay) (Dec. CMC 08/08), Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 2 Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero (Paraguay) (Dec. CMC 09/08), Recapado del tramo alimentador de las Rutas 1 y 6 Ruta 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Ruta Graneros del Sur (Paraguay) (Dec. CMC 10/08), MERCOSUR YPORÃ - Promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza (Paraguay) (Dec. CMC 11/08), Ampliación del Sistema de

---

<sup>79</sup> Entre el 2007 y el 2015 se aprobaron alrededor de 45 proyectos por un valor total aproximado de US\$ 1.450 millones -de los cuales US\$ 990 millones fueron aportados por el FOCEM- y de los cuales casi el 90% de los proyectos tuvieron como destinatarios a Paraguay y a Uruguay (Cumbre de Montevideo, 12 de julio de 2013).

Saneamiento de Ponta Porã – MS (Brasil) (Dec CMC 05/10), Rehabilitación y Pavimentación asfáltica del tramo Concepción – Puerto Vallemí (Paraguay) (Dec. CMC 06/10), Interconexión eléctrica de 500 MW (Uruguay) (Dec. CMC 02/10), Vínculo de interconexión en 132 KV Iberá-paso de los libres norte (Argentina) (Dec. CMC 03/10), Construcción de la línea de transmisión eléctrica de 500 KV entre Villa Hayes y la subestación en la margen derecha de la Itaipú binacional, ampliación de subestación de la margen derecha y de la subestación de Villa Hayes (Dec. CMC 07/10), Intervenciones Integrales en los Edificios de Enseñanza Obligatoria en los Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier – Provincia de Santa Fe (Argentina) (Dec. CMC 08/10), Rehabilitación de Vías Férreas, Línea Rivera: Tramo Pintado – Frontera (Uruguay) (Dec. CMC 52/10), Rehabilitación de vías férreas II: tramos Piedra Sola – Tres Áboles – Algorta – Paysandú, Queguay – Salto – Salto Grande (Uruguay) (Dec. CMC 43/12) y Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo I: Km 310 al Km 338 (Uruguay) (Dec. CMC 09/14)

### **2.3. La vía Social: RMADS, CCMAS, ISM, CMC y FOCEM.**

Como marco general de las PICSAs de la vía social hay que recalcar todo el andamiaje institucional del MERCOSUR Social. En el año 2000, en un contexto de empeoramiento de la problemática social en la región, con altas tasas de desempleo y pobreza, los Presidentes del MERCOSUR, Bolivia y Chile firmaron la *Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social*, en la cual reconocieron la necesidad de profundizar e institucionalizar la dimensión social en el PIR (CMC, Acta 01/00). Esta Carta tuvo como consecuencia la creación, en diciembre de ese año, de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y EA (RMADS) como órgano responsable de coordinar de políticas y desarrollar acciones conjuntas volcadas al desarrollo social de los EPyA (Dec. CMC 61/00). Sin embargo, recién a partir del año 2005 la dimensión social alcanzó una mayor institucionalización y comenzó a ocupar un lugar preponderante en la agenda regional, lo cual se reflejó en una seguidilla de acontecimientos: en el 2005 se instaló la Secretaría Social Permanente como instancia operativa de la RMADS (RMADS, Acta 01/05); en el 2006, durante la Cumbre de Córdoba los Presidentes de los EP encomendaron a los Ministros de Desarrollo Social elaborar el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS) como iniciativa conjunta para compatibilizar las temáticas sociales en los cuatro países e implementar proyectos sociales a nivel regional (CMC, Acta 01/06); en 2007 se creó el Instituto Social del MERCOSUR (ISM) (Dec. CMC 03/07) un órgano técnico de investigación en el ámbito de las RMADS cuyo objetivo es

contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje central del PIR y fortalecer las políticas sociales regionales; y en 2008 se creó la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMAS), un órgano auxiliar del CMC, integrado por Representantes de Alto Nivel de cada EP, cuyas funciones son elevar propuestas de trabajo relativas al PEAS, coordinar con la RMADS las propuestas técnicas relativas al PEAS elaboradas por el ISM y promover proyectos sociales regionales que complementen los programas nacionales (Dec. CMC 39/08, Art. 2 y 3). A su vez, se aprobaron proyectos específicos que contribuyeron a fortalecer la institucionalidad de la dimensión social del MERCOSUR (y por ende sus iniciativas), como el *Proyecto Fortalecimiento de la Dimensión Social en el MERCOSUR a través de la Investigación, Comunicación y Participación Social del ISM* (octubre 2012- diciembre 2014) (GCM, Acta 03Ext/12, Anexo 13) y el *Proyecto MERCOSUR Social: Fortalecimiento del ISM y consolidación del PEAS* (Dec. CMC 37/15) y el Proyecto del *Sistema de Información MERCOSUR sobre Políticas e Indicadores Sociales (SIMPIS)*<sup>80</sup> que comenzó en el 2013 en el ámbito del ISM (CISM, Acta 02/12, Anexo 6).

La mayor preponderancia de la dimensión social en la agenda de integración se constató en las reuniones del CMC, en las que empezó a dársele cada vez más importancia. Esto se manifestó en Declaraciones acerca de temáticas con interfaz SA que también pueden considerarse marcos generales de esta vía. En primer lugar, en la Cumbre de Asunción en junio del 2005, los Presidentes de los EP del MERCOSUR lanzaron la *Iniciativa de Asunción sobre lucha contra la pobreza extrema*<sup>81</sup> (CMC, Acta 01/05). En segundo lugar, durante la Cumbre de Costa do Sauípe (Bahía) de diciembre del 2008, los representantes del CMC con la participación de los Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y EA, emitieron una *Declaración sobre medidas de promoción y protección en el área social en respuesta a la crisis financiera mundial*, en la que resaltaron la necesidad de la adopción de políticas económicas y sociales de naturaleza anticíclica que atenuaran sus efectos y de que los países desarrollados incrementaran su cooperación internacional, incluyendo el mantenimiento y ampliación de las transferencias de ingresos (CMC, Acta 02/08, Adjunto 3). En tercer lugar, en la Cumbre de Asunción de julio de 2009, los representantes del CMC con la participación de los Ministros de Desarrollo Social y de Salud del MERCOSUR y EA

---

<sup>80</sup> El objetivo del SIMPIS era conocer la situación social de cada uno de los países de la región mediante el diseño de indicadores comunes de medición, como así también el modo en que cada país concibe la política social y la oferta pública existente en materia de prestaciones, bienes y servicios sociales en cada EP, con foco en relevamiento de información sobre pobreza extrema (CISM, Acta 02/12, Anexo 6)

<sup>81</sup> Mediante la misma se propusieron crear un fondo social especial destinado a dar atención a los sectores de la población en situación de extrema pobreza y exclusión; mediante recursos aportados por los países miembros y organismos internacionales (CMC, Acta 01/05). Este fondo nunca se constituyó.

emitieron una *Declaración sobre mecanismos de coordinación y articulación de problemas comunes en materia de desarrollo social y salud* en la que dieron cuenta de la interrelación entre las dos temáticas y acordaron una agenda común y la promoción de nuevas políticas de protección social (CMC, Acta 01/09, Adjunto 3).

A partir del relevamiento realizado, podemos dividir en dos las PICSAs de carácter social emanadas de los órganos del MERCOSUR. Por un lado, las PICSAs de carácter “social general” –es decir, no encuadrables en las subvías- que incluyen como eje central a la SA, y por otro lado las PICSAs vinculadas a los sistemas de protección social.

En lo que respecta al compromiso con la temática de la SA, la RMADS emitió a lo largo de los años una serie de declaraciones en las que incluyen como eje a la SA o la SAN y la erradicación del hambre: la Declaración de Asunción “Desarrollo con Equidad y Lucha contra el Hambre, la Pobreza y la Desigualdad” (abril de 2003) (RMADS, Acta 01/03, Anexo 3), la Declaración de Brasilia sobre la Dimensión Social del MERCOSUR (diciembre de 2004) (RMADS, Acta 02/04, Anexo 5), la Declaración de Asunción “Hacia un MERCOSUR Social como instancia articuladora de las Políticas Sociales en la Región” (junio de 2005) (RMADS, Acta 01/05, Anexo 6), la Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR con rostro humano y perspectiva social” (RMADS, Acta 01/06, Anexo 6), la Declaración de Montevideo (noviembre de 2005) (RMADS, Acta 02/05, Anexo 11), la Carta de Foz de Iguazú (noviembre de 2006) (RMADS, Acta 02/06, Anexo 10), la Declaración de Principios del Mercosur Social (RMADS, Acta 02/07, Anexo 5), y muy especialmente en la Declaración de Brasilia “Por un MERCOSUR sin Hambre y en Pleno Ejercicio de su Soberanía Alimentaria” (noviembre de 2008) (RMADS, Acta 02/08, Anexo 7) que refleja un enfoque muy integral y transversal de la temática (Ver Anexo 3).

Pero no sólo hubo compromisos, sino que hubo algunas iniciativas concretas. En noviembre de 2006, durante el Foro del Mercosur Social, se realizó la *Mesa redonda 2 “Los desafíos y perspectivas en la construcción e implementación de una política de SAN en el ámbito del MERCOSUR”*, en la cual se concluyó que los principales desafíos eran comprometer a los EP con la política de SAN, garantizar la participación de la sociedad civil y articular con organismos multilaterales y de cooperación internacional; y en la que se estableció como principal perspectiva la realización de un Seminario regional de SAN (RMADS, Acta 02/06, Anexo 5)

La temática tomó un importante impulso en la RMADS durante el año 2008, en plena crisis alimentaria internacional. En la XIV RMADS de junio de 2008 los Ministros acordaron una propuesta política titulada “*Seguridad Alimentaria y Nutricional a la luz de la crisis*”

*mundial de alimentos y desde el criterio de integración social*” que incluyó las siguientes componentes: redefinición de las políticas alimentarias y nutricionales como políticas de Estado, políticas activas para alcanzar la soberanía alimentaria, profundización del enfoque de derechos en los ejes que relacionados con la SAN -acceso a los factores productivos, a la tierra, a tecnologías acordes, a insumos y microcrédito, comercialización, economía social y acceso a los alimentos-, y fortalecimiento de las organizaciones sociales, comunitarias y de pequeños productores (RMADS, Acta 01/08). Para profundizar este acuerdo y definir las estrategias de la región en relación con la temática, se convocó a un *Seminario sobre SAN en el Mercosur*, de carácter político-técnico e interinstitucional -participaron también representantes de la REAF, que se realizó en noviembre de 2008, en Brasilia. El hecho de que el mismo fuera realizado bajo la PPTB refleja la incidencia de los sectores gubernamentales brasileños en darle preponderancia al tema en la agenda regional. El Seminario se organizó en cuatro talleres -institucionalidad de las políticas de SAN, educación alimentaria y nutricional, producción y a acceso a los alimentos y soberanía alimentaria- de los cuales resultaron un conjunto de directrices en cada sub-temática (RMADS, Acta 02/08 y Anexo 4) como producto del intercambio entre los representantes de los EP. Estas directrices, que se constituyeron en recomendaciones orientadas a los EP y consensuadas por éstos, coinciden en su mayoría con las de los organismos internacionales en esos ejes.

También en ocasión de esta XV RMADS realizada en noviembre del 2008, los Ministros emitieron la ya señalada *Declaración de Brasilia “Por un MERCOSUR sin Hambre y en Pleno Ejercicio de su Soberanía Alimentaria”* (RMADS, Acta 02/08, Anexo 7) y recomendaron al CMC la adhesión de los países del MERCOSUR a la conmemoración del 16 de Octubre como Día Mundial de la Alimentación (RMADS, Acta 02/08, Anexo 5), propuesta que el CMC no retomó. No es casual que todo esto haya sucedido en medio de la crisis alimentaria internacional y bajo la PPTB, teniendo en cuenta el intento del entonces gobierno de Brasil de posicionarse internacionalmente y convertirse en referente mundial en SA a través diversas estrategias de cooperación internacional (Nacarato, 2014).

Se destaca además como iniciativa de carácter social general, la ya mencionada aprobación de los *Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del PEAS*, especialmente de la Directriz 1 del Eje I que hace referencia explícita a la SAN (Dec. CMC 12/11) y la definición, en este marco, de la *Estrategia Social Regional para los años 2012-2013 “Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre en el MERCOSUR”* (RMADS, Acta 02/11) y en este marco del *Proyecto “Fortalecimiento de las capacidades públicas de los Estados del MERCOSUR para*

*el desarrollo de estrategias integrales para la Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre”.*

Por otro lado, es necesario aclarar que ya desde el 2004 comenzaron a perfilarse los tres ejes temáticos de la RMADS que terminaron institucionalizándose en el año 2010, durante la XIX RMADS, con la creación de tres Grupos Temáticos encargados de sus respectivos proyectos pluriestatales<sup>82</sup>. Estos ejes, grupos y proyectos fueron: Economía Social y Solidaria (ESyS), Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), y transferencia de renta, luego denominado Sistemas de Protección y Promoción Social (SPyPS) (RMADS, Actas 02/04, 01/07 y 02/10). En este apartado sólo nos centraremos en SPyPS (que coincide con una de las subvías de la vía social), ya que el Proyecto SAN se encuadra mejor en lo que en este trabajo hemos denominado *vía Cultural* y el de ESyS en las *vías Industrial y Comercial*.

Así, en el periodo considerado emanaron de los órganos del MERCOSUR Social una serie de políticas, iniciativas y compromisos que pueden enmarcarse en la *subvía Sistemas de protección social*. Ya en el año 2004 los Ministros de Desarrollo Social acordaron una serie de principios referentes a las transferencias de renta, entre ellos la promoción de los servicios sociales básicos, la promoción del ejercicio de la ciudadanía, la protección a la familia, y el establecimiento de una sinergia con procesos de generación de ingresos e inclusión productiva (RMADS, Acta 02/04). Sin embargo, fue mediante la *Declaración de Montevideo* en noviembre de 2005 cuando manifestaron explícitamente su compromiso con sustituir los sistemas de protección social sustentados en la emergencia social por otros basados en el reconocimiento de la asistencia como derecho y “[...]avanzar en la creación de un sistema integrado de protección social asociado necesariamente a políticas de promoción social, con el fin de dar acceso a un conjunto de prestaciones universales básicas a sus habitantes, con independencia del país en que se encuentren” (RMADS, Acta 02/05, Anexo 11).

Asimismo, puede citarse como marco en materia de protección social, la Directriz 2 del Eje I del PEAS “Promover políticas distributivas observando la perspectiva de género, edad, raza y etnia” la cual establece como objetivos prioritarios “garantizar el acceso a los servicios de asistencia social para las familias y personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social y desarrollar programas de transferencias de ingresos a familias en situación de pobreza” (Dec. CMC 12/11, Anexo).

---

<sup>82</sup> La RMADS planteó en más de una oportunidad su concepción de indisociabilidad entre las políticas económicas y las políticas sociales, y de la necesidad de articulación de éstas con educación, salud, trabajo y economía social, de allí que se decidiera por estos tres ejes de trabajo.

Otra iniciativa en materia de sistemas de protección social fue el Proyecto *Fortalecimiento de las capacidades públicas de los Estados del MERCOSUR para el desarrollo de estrategias integrales de erradicación de la pobreza extrema y el hambre*, un proyecto pluriestatal enmarcado en el PEAS y en la Estrategia Social Regional “Erradicación del Hambre y la Pobreza Extrema” y elaborado por el GT SPyPS de la RMADS –la elaboración de este proyecto fue justamente el objetivo prioritario de este grupo- con el apoyo técnico del ISM (RMADS, Acta 02/11). El Proyecto se propuso un objetivo general acorde con el título del proyecto y se planteó como objetivos específicos: desarrollar modelos de política integrados para la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, fomentar el reordenamiento y reformulación de iniciativas públicas a integrarse en estrategias nacionales, fortalecer estrategias y experiencias de trabajo con familias y en territorio, y apoyar el desarrollo de sistemas de información para la gestión de las políticas sociales (CCMAS, Acta 02/11, Anexo 3). En principio se preveía que el mismo fuera ejecutado en el periodo 2012-2014 (CCMAS, Acta 02/11, Anexo 3) y que fuera financiado por el FOCEM (CISM, Acta 02/12, Anexo 6). Sin embargo, por problemas de financiamiento el proyecto se pospuso y recién en el 2014 se realizó en Brasilia el *Seminario “Avances y desafíos de las políticas sociales”* en el cual se definieron los ejes del proyecto -infraestructura, capacitación de gestores y actores de las políticas sociales, participación de la ciudadanía e investigación (CISM, Acta 02/14, Anexo 4).

También podemos considerar como iniciativa en materia de protección social el proyecto del *Premio MERCOSUR Social*, que se planteó el objetivo de reconocer experiencias exitosas con eje en la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, ya sean de gobiernos locales, de universidades (estudios e investigaciones aplicadas), o de organizaciones sociales o comunitarias, para promover así una mayor difusión e intercambio de estas experiencias en la región y generar una red de información regional (RMADS, Actas 02/11, 01/12, 02/12). El reglamento del Premio fue elaborado por el ISM y lanzado en la Cumbre Social de Brasilia (diciembre 2012), al tiempo que se creó una plataforma virtual para realizar las inscripciones de las experiencias. Sin embargo, por insuficiencia financiera no se llevó a cabo ni la selección de experiencias exitosas ni la entrega del mismo (CISM, Acta 02/14, Anexo 4). Al igual que en el caso del proyecto pluriestatal se esperaba poder contar con el financiamiento del FOCEM que nunca llegó<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> Es menester recalcar los problemas de financiamiento para ejecutar los proyectos sociales regionales, en particular por la ausencia de financiamiento del FOCEM. En ese sentido, en más de una ocasión la RMADS apeló a la necesidad de aplicar el Programa III Cohesión Social del FOCEM (RMADS, Actas 02/05, 01/06).



Otra iniciativa fue la realización del *Seminario “Debatiendo para mejorar – Impactos reales de las políticas sociales en la región”*, organizado por el ISM y realizado el 16 de mayo de 2013 en Asunción, que reunió a políticos y académicos de los EP para debatir posibles estrategias para mejorar los alcances de las políticas sociales, incluyendo las de protección social y especialmente las transferencias de ingresos (CISM, Acta 01/05).

Por último, entre octubre y diciembre de 2014 se llevó a cabo el *Curso Virtual Enfoque de derechos humanos en políticas sociales*, una capacitación organizada por el ISM y el IPPDH dirigida a 50 funcionarios de los EP con rango intermedio y responsabilidades de dirección y/o coordinación de áreas o programas de desarrollo social o derechos humanos, que apuntó a la incorporación y consolidación de la perspectiva de derechos en las políticas sociales, incluyendo las de protección social (CISM, Acta 01/05).

Es importante resaltar la gran ausencia de iniciativas que puedan enmarcarse en la subvía *Asistencia alimentaria directa*. Esta ausencia no es casual sino que seguramente está relacionada con las nuevas tendencias de las políticas sociales asistenciales que se impusieron en la región en los últimos años del periodo, que pueden resumirse en: una nueva lógica de transferencias monetarias (directas, por medio de bancarización), la estructuración como prestaciones sociales (incorporación de beneficiarios con miras a la universalización) y el reconocimiento de la asistencia como un derecho (Arias, 2012). Estas tendencias apuntan a la libre elección de los sujetos en materia alimentaria, en contraposición con los programas asistenciales alimentarios (la asistencia alimentaria directa) que tuvieron gran preponderancia en los años 90.

También se destaca la ausencia de iniciativas vinculadas a la subvía *Promoción de autoproducción de alimentos frescos*, lo cual quizás tenga relación con lo mencionado en el párrafo anterior a lo que se suma el carácter fuertemente local de los programas de fomento a huertas y granjas escolares, comunitarias o familiares.

Para sintetizar, el MERCOSUR Social fue el principal foro técnico-político del PIR que asumió un compromiso explícito con la SA y la lucha contra el hambre. Funcionó también

---

Asimismo, en la Declaración de Buenos Aires por un MERCOSUR Social e inclusivo “Avanzando hacia la Patria Grande”, emitida en ocasión de la II Sesión Ampliada de la CCMAS, los órganos presentes declararon la importancia de “Promover la instalación de mecanismos regionales que permitan cumplir con la Directriz 25 del PEAS: garantizar que los proyectos prioritarios dispongan de mecanismos regionales y nacionales de financiamiento adecuado” (CCMAS, Acta 01/12 Anexo 7). De la misma manera, en la Declaración de la VI Sesión Plena Ministerial de la CCMAS “La Dimensión Social del MERCOSUR como eje estratégico del proceso de integración: Financiamiento para acciones regionales transversales en el marco del PEAS”, los Ministros acordaron elevar al CMC los siguientes consensos: alentar las propuestas de incrementar los aportes de los EP al FOCEM y de introducir reformas en el reglamento del FOCEM que posibiliten la aprobación de proyectos sociales regionales e incentivar la obtención de financiamiento mediante cooperación internacional (RMADS, Acta 01/14).

como un ámbito de diálogo e intercambio entre los representantes de los EP acerca de la situación social en los países y de las distintas políticas sociales a nivel nacional, incluyendo especialmente los sistemas de protección social no contributivos (transferencias de ingresos), que apuntan implícitamente a la SA. Se constituyó además en el espacio y en el instrumento para la construcción del principal marco social regional (el PEAS) y de otros consensos y directrices comunes relativas a la SA y a la protección social. Por todo esto, el impulso dado a este conjunto de foros y el trabajo de los mismos no fue un logro más, sino que fue central en el tratamiento de la temática SA al interior del MERCOSUR.

#### **2.4. La vía Laboral: órganos socio-laborales (RMT, SGT 10, CSL, GANEMPLE, OMTM), CMC y GMC.**

En tanto el empleo y los salarios influyen en la capacidad de compra de los alimentos y por ende en la SA, resulta central analizar las distintas iniciativas y compromisos relacionados con la generación de empleo y de salarios decentes, asumidos durante el periodo investigado en el marco de los órganos sociolaborales del MERCOSUR, a saber: la Reunión de Ministros de Trabajo (RMT), el SGT 10 Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social<sup>84</sup>, la Comisión sociolaboral (CSL)<sup>85</sup>, el Grupo de alto nivel de Empleo (GANEMple), y el Observatorio del Mercado de trabajo del MERCOSUR (OMTM)<sup>86</sup>.

En el periodo se impulsaron un conjunto de políticas, iniciativas y compromisos generales de fortalecimiento de la dimensión sociolaboral, que no se encuadrarían en las subvías laborales construidas en el capítulo anterior, pero que funcionaron como marco y dieron lugar a otras PICSAs de *Promoción de empleo y Garantía de ingresos*.

Entre ellas puede citarse el *Convenio de financiación MERCOSUR-UE para el proyecto dimensión sociolaboral del MERCOSUR* firmado en el año 2004, que se propuso como objetivo el fortalecimiento de las instancias del MERCOSUR implicadas en el diálogo socioeconómico (el SGT 10, la CSL y el FCES), la consolidación del OMTM y la creación del Observatorio del Mercado Único (Dec. CMC 11/04). Además, hay que recalcar el marco general que pasó a constituir el PEAS para los órganos socio-laborales a partir del 2011, en

---

<sup>84</sup> El SGT 10 se encarga de tratar los temas de relaciones laborales, empleo y seguridad social en el marco del GMC. Está conformado por representantes gubernamentales pero incorpora también a representantes socio profesionales del FCES (Dec. CMC 11/04).

<sup>85</sup> La CSL es un órgano tripartito, integrado por representantes gubernamentales, de los trabajadores y de las empresas, creado en 1999. Apoya los trabajos del GMC para fomentar la concertación social y velar por la realización de los objetivos de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (Dec. CMC 11/04).

<sup>86</sup> El OMTM funciona como apoyo técnico del resto de los órganos socio-laborales, elaborando informes y relevando datos acerca de distintas temáticas relacionadas con el empleo (Dec. CMC N° 11/04).

particular a través de su Eje VII (Asegurar el acceso al Trabajo decente y a los Derechos de Previsión Social) y su Directriz 19 (Promover la generación de empleo productivo y trabajo decente en la formulación de programas de integración productiva en el MERCOSUR), que establecieron como objetivos específicos: promover inversiones para la creación de unidades productivas intensivas en mano de obra, prioritariamente en la región fronteriza y para jóvenes; fortalecer los servicios de calificación profesional; y promocionar las convenciones de la OIT (Dec. CMC 12/11, Anexo).

En el mismo sentido, en el año 2003, a partir del análisis de la CSL, que constató el agravamiento del nivel de desempleo y el incremento del trabajo no registrado y del subempleo que se había producido en la región en los últimos años, el CMC recomendó que los EP mantuvieran la cuestión del empleo con carácter prioritario en todas las instancias institucionales cuyas decisiones tuvieran implicancias con dicha temática (Rec. CMC 02/03). Partiendo del mismo diagnóstico, el 15 y 16 de abril de 2004, se realizó en Buenos Aires la I *Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR (CREM)*<sup>87</sup>, convocada por el CMC, organizada por la CSL y en la que participaron el resto de los órganos sociolaborales del MERCOSUR (Res. GMC 11/03 y 41/03), En el contexto de la misma se firmó la *Declaración de Ministros de Trabajo sobre Empleo de Calidad*, en la cual se lanzó la iniciativa de elaborar una *Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (EMCE)*.

En diciembre de 2004 y a partir de dicha Declaración, el CMC creó el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANemple) con la atribución de elaborar la EMCE dentro del objetivo más general de insertar el empleo de calidad en el centro de las estrategias de desarrollo, a ser integrado por los Ministerios responsables de las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los EP, con la participación de las organizaciones económicas y sociales de las secciones nacionales del FCES y de la CSL (Dec. CMC 46/04, Art. 1 y 2). La estrategia presentada por este grupo fue aprobada por el CMC dos años después, en julio del 2006 y se desarrolló a partir de dos bases o ejes conceptuales: 1) La Generación de Empleo (digno y de calidad) como centro de la articulación de las políticas económicas, sociales, laborales y educativas 2) Respeto y Cumplimiento de los principios y derechos del trabajo contenidos en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT (Dec. CMC 04/06, Anexo). El primer eje puede encuadrarse en la

---

<sup>87</sup> La CREM constituyó un espacio de análisis de las características y tendencias del mercado de trabajo en la subregión y de los desafíos desde el punto de vista de las políticas de empleo. Los intercambios contribuyeron a fortalecer consensos y asumir compromisos entre los gobiernos, los representantes de los trabajadores y de los empleadores, entre ellos, el objetivo de lograr el crecimiento del empleo de calidad, y de promover la integración de las políticas económicas, sociales y de mercado del trabajo y de fortalecer el diálogo social, para lograr ese objetivo.

subvía que en el capítulo anterior hemos denominado *Promoción del empleo*, mientras que el segundo puede enmarcarse en la subvía laboral que hemos llamado *Garantía de ingresos*.

A partir de la EMCE y del trabajo del GANEmple se aprobaron en el 2007 dos *Directrices Regionales para la Estrategia de Crecimiento del Empleo en el MERCOSUR* con el objeto de guiar la elaboración de planes de empleo nacional y así generar puestos de trabajo formal y decente en toda la región. La primera fue “Promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), de cooperativas, de agricultura familiar y la integración de redes productivas, incentivando la complementariedad productiva en el contexto de la economía regional” y la segunda “Orientar inversiones públicas y privadas hacia sectores intensivos en mano de obra y sectores estratégicos de la economía tales como infraestructura y nuevas tecnologías, entre otros” (Dec. CMC 19/07, Anexo). Ambas directrices pueden considerarse parte de la subvía de PICSAs *Promoción del empleo*.

La EMCE y sus directrices fueron una referencia central para las políticas nacionales de empleo implementadas a partir del 2006 y se constituyeron en un marco común para enfrentar la crisis internacional que estalló en el 2008 (GANEmple, Acta 01/2011, Anexo 4). Esta crisis, cuyo impacto comenzó a sentirse en la región hacia el 2009, motivó dos iniciativas regionales relacionadas con a la preservación del empleo que pueden considerarse dentro de la subvía *Promoción del empleo*. Una de ellas es la *Propuesta de medidas para un Acuerdo Regional de preservación del empleo frente a la crisis financiera mundial* elaborada por el GANEmple el 20 de mayo del 2009 (GANEmple, Acta 01/09, Anexo 4)

La otra es la firma de la *Declaración de los Ministros de Trabajo del Mercosur para la Preservación del Empleo frente a la Crisis*, en el marco de la 98° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio del 2009. En la misma, los Ministros de Trabajo de los EP del MERCOSUR reivindicaron el derecho al trabajo como derecho humano fundamental y acordaron las siguientes políticas comunes para preservar a los trabajadores de la región de los impactos de la crisis:

- Ampliar y adaptar los sistemas de protección social al desempleo en nuestros países
- Vincular la extensión de la protección social al empleo con las acciones de capacitación
- Desarrollar acciones de preservación y formalización de los puestos de trabajo con el acuerdo de empresarios y sindicatos para evitar que la crisis recaiga sobre los trabajadores.
- Fortalecer la institucionalidad de los servicios públicos de empleo, promoviendo su articulación en la región.
- Apoyar y fortalecer los programas de empleo para grupos vulnerables, especialmente los jóvenes, a partir de la formación y la capacitación que mejoren sus posibilidades de inclusión social y laboral.
- Apoyar el sostenimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas y emprendimientos individuales y colectivos por su importancia para el empleo de la región.
- Fortalecer y propiciar el diálogo social, la libertad sindical y la negociación colectiva.

- Promover el empleo estable y de calidad, así como también, las inversiones en capital productivo y un sector financiero orientado a la economía real (GANEmple, Acta 02/09, Anexo 4)

La Propuesta y la Declaración revelaron la disposición de los gobiernos de la región de aplicar medidas anticíclicas destinadas a proteger la economía real, el empleo y los ingresos de los trabajadores, así como el compromiso con los derechos del trabajo y el dialogo social en el marco de la crisis, en concordancia con los ejes conceptuales y las directrices de la EMCE. Estos compromisos se evidenciaron en un documento elaborado en el 2010, titulado *Matriz de acciones frente a la crisis*, que sistematizó las políticas implementadas frente a la crisis en cada uno de los países y dio cuenta de la existencia de coincidencias en las políticas adoptadas (GANEmple, Acta 01/2011, Anexo 4).

A su vez, en el 2010, la PPT Brasileña convocó la II Conferencia Mercosur de Empleo y Trabajo Decente (II CMETD), que desarrolló su primera etapa (Etapa Brasil) entre el 24 y el 26 de noviembre y tuvo como objetivo hacer un balance de la implementación de la EMCE desde su aprobación hasta esa fecha<sup>88</sup> (GANEmple, Acta 02/2010). La misma, al igual que la CREM, puede considerarse una iniciativa general de fortalecimiento de la dimensión sociolaboral, que contribuyó a fortalecer las PICSA de *Promoción de empleo* y *Garantía de ingresos* de los años siguientes.

En una reunión conjunta entre el GANEmple y el Subgrupo de Trabajo N°14 Integración Productiva, se acordó elaborar una Propuesta de un *Plan estratégico MERCOSUR de Empleo y Trabajo Decente 2015-2019* (GANEmple-SGT14, Acta 01/14), cuyo lanzamiento fue aprobado en junio de 2015, en ocasión de la RMT (Acta 01/15). El mismo, previó tres etapas<sup>89</sup> y estableció cuatro prioridades que se coinciden con la subvía *Promoción del empleo*:

- 1) Preservación del empleo;
- 2) Generación de empleo con trabajo decente;
- 3) Creación de empleo en las micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, agricultura familiar y economía solidaria; y la integración de redes productivas, incentivando la complementariedad productiva en el contexto de la economía regional;
- 4) Formalización laboral (GANEmple, Acta 01/15, Anexo 3; RMT, Acta 01/15, Anexo 5)

Si bien este plan no fue implementado en el periodo estudiado en este trabajo, constituyó un punto de partida en materia de promoción del empleo para el siguiente periodo.

<sup>88</sup> Esta primera etapa fue realizada en tres paneles: 1) Balance y perspectivas de la implementación de la EMCE, 2) Balances y desafíos de la integración del MERCOSUR y 3) Asegurar la centralidad del empleo productivo y del trabajo decente en las políticas públicas (GANEmple Acta 02/2010).

<sup>89</sup> La propuesta previó tres etapas: la primera (2º Semestre 2015) abarcaba definir resultados, metas e indicadores del PEMETD; la segunda (1º semestre de 2016) incluyó la incorporación de las directrices regionales en las Políticas Nacionales de Empleo y Trabajo Decente y la realización de experiencias prácticas conjuntas; y la tercera (2017-2019) el seguimiento y evaluación de la implementación de las Directrices Regionales en las Políticas Nacionales (GANEmple, Acta 01/2015, Anexo 3; RMT, Acta 01/15, Anexo 5).

Asimismo, se destaca la adopción de *la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 2015*, que actualizó y expandió los contenidos de la Declaración homónima de 1998 (RMT, Acta 01/15, Anexo 3; CMC, Acta 01/15, Adjunto 5). Mediante la misma, los Presidentes de los EP, en ocasión de la Cumbre de Brasilia celebrada el 17 de julio de 2015, se comprometieron a formular y poner en práctica políticas activas de trabajo decente y pleno empleo productivo en miras a favorecer las oportunidades de ocupación e ingresos (art. 2), y a políticas activas de fomento y creación de empleo a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales (art. 22), incluyendo la formación profesional para trabajadores mediante la implementación de servicios públicos de empleo (art. 24). Todos estos compromisos pueden incluirse en la subvía que hemos denominado *Promoción del empleo*. Al mismo tiempo, se comprometieron a respaldar los derechos colectivos del trabajo tales como libertad sindical (art. 16), negociación colectiva (art. 17), huelga (art.18) y diálogo social (art. 20), que son herramientas fundamentales para garantizar un nivel de ingresos compatible con la SA, y que por tanto pueden incluirse dentro de la subvía *Garantía de ingresos*.

Sobresale también, el trabajo llevado a cabo por dos reuniones técnicas del SGT 10 vinculadas a la *Promoción de empleo*, en el marco de Plan Regional para facilitar la Libre Circulación de Trabajadores. Por un lado, el Equipo Técnico de Formación Profesional y Certificación ocupacional<sup>90</sup>, constituido formalmente en el año 2010, impulsó articulaciones en torno a la temática que derivaron en la elaboración de un *Glosario básico sobre formación y certificación profesional* (SGT 10, Acta 01/10) y en la aprobación del *Plan Regional de Evaluación y Certificación de Competencias y Formación Profesional*, que previó la elaboración de cursos al respecto (SGT 10, Acta 02/10).

Por otro lado, se conformó una *Reunión Técnica de Servicios Públicos de Empleo* en el año 2013 (SGT 10, Acta 01/13), que llevó adelante intercambios de las experiencias de cada país en esta materia, y discusiones y propuestas en torno a la coordinación e integración de los Servicios Públicos de Empleo en los países del MERCOSUR en miras a prestar estos servicios en el ámbito regional, vinculando el tema con los flujos migratorios en la región. En esta línea se realizó el *Seminario MERCOSUR Inserción de los migrantes en el mercado de trabajo* y surgieron las propuestas de implementar un portal web con datos de los servicios públicos de empleo, de organizar una oficina de capacitación para puntos focales (SGT 10,

---

<sup>90</sup> Su trabajo se desarrolló en el marco de la Res. GMC 59/01; en la que se expresan los lineamientos básicos para el desarrollo de acciones de Formación Profesional encaminadas a construir una visión integral con participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores (SGT 10, Acta 02/09).

Acta 01/15 y Anexo 11) y de crear un Programa regional de formación en políticas y gestión de servicios públicos de empleo, vinculado con el ISM (SGT 10, Acta 02/15).

Se destacan también dos propuestas de planes vinculados a la generación de empleo que finalmente no llegaron a concretarse. En primer lugar, la propuesta de elaborar una *Política Común de Protección a los Desempleados* (SGT 10, Acta 02/05). En segundo lugar la propuesta de elaborar un *Plan Regional de Empleo Juvenil*<sup>91</sup> orientado a la promoción del empleo decente para los jóvenes (GANEmple, Acta 02/11, Anexo 5).

Por otro lado, dentro de la subvía *Garantía de ingresos*, podemos ubicar a la Recomendación mediante la cual el CMC encomendó a los EPyA la ratificación del Convenio N° 156 de la OIT sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (Rec. CMC 03/05, Art. 1) y el trabajo de las instituciones del MERCOSUR en materia de seguridad social (jubilaciones y pensiones).

En este sentido, en primer lugar, se destaca la entrada en vigencia del *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR (AMSS)* y de su reglamento administrativo, el 1° de junio del 2005, cuando fue ratificado por el último país, Paraguay (SGT 10, Acta 01/05).

El Acuerdo, aprobado en 1997, estableció que:

Los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestados servicios en cualquiera de los EP reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos EP con respecto a los específicamente mencionados en el presente Acuerdo” (Dec. CMC 19/97 y Anexo, Art. 2).

Así, el AMSS instauró derechos previsionales comunes para todos los trabajadores del MERCOSUR, minimizando así el impacto social negativo de la migración de los trabajadores, y disminuyendo la vulnerabilidad social de estos, incluyendo la vulnerabilidad alimentaria.

En segundo lugar, se destaca el trabajo de la Comisión de Seguimiento de la Aplicación del AMSS perteneciente al SGT 10, que derivó en la aprobación del *Reglamento sobre sistema de pagos y/o compensaciones de prestaciones*, en la autorización de la puesta en funcionamiento de la *Base Única de datos de seguridad social del MERCOSUR* (SGT 10, Acta 02/07) y en la elaboración de la *Cartilla de Seguridad Social del MERCOSUR* (SGT 10, Acta 01/15).

Para resumir, los órganos sociolaborales del MERCOSUR, que trabajaron articuladamente entre sí a partir de la realización de doce reuniones conjuntas entre los años

---

<sup>91</sup> Esta propuesta se elaboró tras la realización en abril del 2011 de la Conferencia “Empleo Juvenil en el MERCOSUR. Diagnóstico, análisis y propuestas”, en Asunción, durante la PPTP (GANEmple, Acta 02/11).

2012 y 2015, funcionaron como un ámbito de intercambio acerca de la situación del empleo en los países de la región y de las distintas políticas nacionales de empleo, y también como un ámbito de coordinación de medidas comunes, en especial de preservación y generación de empleo frente a la crisis internacional que estalló en el 2008, que si bien no hicieron referencias explícitas a la SA, apuntaron implícitamente a ella.

## **2.5. La vía Industrial: RECM, GT ESyS de la RMADS, CMPYMEA-SGT 7, FOPYME, GAHFOPYME, GIP/STG 14 y CMC.**

Distintos espacios institucionales vinculados al cooperativismo, las PYMES y la integración productiva, impulsaron en el periodo considerado un variado conjunto de iniciativas orientadas al fortalecimiento de estos sectores en la región.

Como marco general de estas iniciativas podemos citar al Eje VI del PEAS “Garantizar la inclusión productiva” y especialmente a la Directriz 17 de promover el desarrollo de las MIPYMES, cooperativas, y la economía de la solidaridad y la integración de redes de producción; así como a sus objetivos prioritarios<sup>92</sup> (Dec. CMC 12/11, Anexo).

Sin embargo, para ubicar dichas iniciativas en esta vía, es necesario analizar si efectivamente se plantearon como objetivo fortalecer a PYMES, cooperativas y emprendimientos de economía social y solidaria productores de alimentos sustentables y saludables.

En lo que concierne a las cooperativas y la economía social encontramos dos espacios que abordaron esta temática y trabajaron articuladamente: la Reunión Especializada de Cooperativas (RECM)<sup>93</sup> y el Grupo Temático de Economía Social y Solidaria de la RMADS (GT ESyS)

La RECM impulsó múltiples actividades orientadas a fortalecer las cooperativas de la región -con énfasis en las cooperativas en áreas de frontera- y a fomentar la integración regional del sector -mediante la armonización normativa y de políticas públicas y la

---

<sup>92</sup> Entre los objetivos prioritarios de la Directriz 17 de PEAS se encuentran: Facilitar el acceso al crédito, la tecnología y la tributación simplificada de estas empresas, Facilitar el proceso de integración productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la inserción en la cadena, Estimular la inversión en infraestructura en las regiones fronterizas, Promover el consumo de productos y servicios de la economía de la solidaridad, por medio de la asistencia técnica, del fomento de la capacidad empresarial, el asociativismo y el cooperativismo (Dec. CMC 12/11, Anexo).

<sup>93</sup> La RECM fue creada en el 2001 mediante la Res. GMC 35/01, a partir de una recomendación del FCES realizada en 1999. Está integrada por representantes gubernamentales de los cuatro EP que actúan en coordinación con las entidades nacionales representativas del sector cooperativo. Su objetivo primordial es “analizar y desarrollar proyectos en esta área, especialmente en lo referente a la armonización de aspectos legislativos; la complementación de actividades productivas y/o de servicios; la armonización de políticas públicas del Sector Cooperativo y la promoción de la libertad de circulación e instalación de las cooperativas en la región” (Res. GMC 35/01, Art. 1).



promoción de cooperativas transfronterizas-. En este sentido, es posible nombrar cinco importantes iniciativas.

En primer lugar, a partir de la Comunicación RECM 02/06 *Políticas Públicas en Materia de Cooperativas*<sup>94</sup> (RECM, Acta 01/06, Anexo 9), se elaboró el *Estatuto de cooperativas del MERCOSUR* (Norma PM 01/09), con el objetivo de fomentar la creación y formalización de cooperativas transfronterizas –con asociados de más de un EP- y darles la categoría de “Cooperativas del MERCOSUR”<sup>95</sup>. Para darle impulso al proceso de internalización por parte de los EP, en el 2015 la RECM elaboró el documento *Cooperativas del MERCOSUR* que ratificó las disposiciones del Estatuto y fue aprobado CMC (Dec. CMC 54/15).

En segundo lugar, desde el 2010 y para facilitar el giro de los fondos que las coordinaciones nacionales de la RECM aportaban a la misma, se propuso crear el Fondo de Promoción de las Cooperativas del MERCOSUR (FCOOP MERCOSUR) (RECM, Acta 03/10). En 2011 se elevó al GMC la Recomendación para su creación (RECM, Acta 04/11, Anexo 4) y finalmente en el 2012 el CMC creó el Fondo, como un instrumento de gestión financiera constituido por las contribuciones anuales de los EP, con el objetivo de financiar proyectos y programas que fomenten la integración de las cooperativas de los EP, así como el funcionamiento de la RECM (Dec. CMC 51/12, Anexo)

En tercer lugar, la RECM desarrolló actividades de capacitación orientadas a la promoción de las cooperativas entre las que se destaca el Seminario Taller de Instalación de la Recomendación 193 OIT sobre Promoción de las cooperativas (10 de diciembre de 2009) y el II Seminario Taller de Políticas de Promoción de Cooperativas (25 de junio de 2010), a partir de los cuales se realizaron ediciones impresas para multiplicar los destinatarios de la divulgación. Ambos eventos fueron organizados en coordinación con los órganos sociolaborales y derivaron en la *Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR referida a la recomendación 193 de la OIT de Promoción de Cooperativas* (RMT, Acta 02/11), que aparece como un importante compromiso político con el impulso del sector.

En cuarto lugar, en el 2009, la RECM con la cooperación de AECID, lanzó el Proyecto *Promoción de los movimientos cooperativos del Cono Sur como instrumentos de inclusión*

---

<sup>94</sup> Dicha Comunicación expresó la necesidad de realizar esfuerzos para lograr “que cada país adopte medidas concretas que contribuyan a posibilitar y estimular la constitución de cooperativas transfronterizas y regionales y facilitar el reconocimiento legal de las cooperativas de los otros países del Mercosur” (Comunicación RECM 02/06)

<sup>95</sup> El Estatuto incluyó además disposiciones acerca de asociados, régimen, constitución, cooperativas de segundo grado, solución de conflictos, reconocimiento y reglamentación. Fue aprobado por el PM en el 2009 (Norma PM 01/09), con la idea de que fuera internalizado por los Parlamentos Nacionales e incorporado como capítulo en las respectivas leyes, pero el único país que lo internalizó fue Uruguay en el 2011 (RECM, Actas 01/11; 02/13; 03/15).

*social, generación de trabajo digno y como actores de desarrollo y profundización del MERCOSUR (PROCOOPSUR)*, que abarcó cuatro componentes (Políticas Públicas, Observatorio, Cooperación e Innovación, Unidad de Gestión) con el objetivo general de “Diseñar e instrumentar políticas de incidencia en los organismos del MERCOSUR, los gobiernos y Estados nacionales, y generar condiciones adecuadas para la promoción y fortalecimiento de la economía social y solidaria con énfasis en cooperativas como instrumento de inclusión social, laboral y de desarrollo regional” (GCI, Acta 02/09; RECM, Acta 02/10)

En quinto lugar, la RECM llevó adelante los denominados *Encuentros de Frontera* Concordia-Salto (2004), Encarnación-Posadas (2005) y Porto Alegre (2005), que contaron con la participación de más de 15.000 personas y dieron lugar a la Comunicación 01/06 de la RECM *Desarrollo de áreas o regiones de frontera* (RECM, Acta 01/06, Anexo 9). La misma buscaba alentar la presentación de proyectos de ESyS en zonas de frontera que fueran financiados FOCEM. Como resultado fueron presentados y aprobados los Proyectos FOCEM *Economía Social de Frontera* (Uruguay), que tuvo como finalidad el apoyo técnico y económico a micro emprendimientos asociativos ubicados en los departamentos de frontera con Argentina y Brasil, y *Programa de Apoyo integral a Microempresas* (Paraguay) que abarcó tres componentes: capacitación y asistencia técnica, fomento a la asociatividad y centro de información microempresarial (Dec. CMC 08/07).

Además, la demanda fue recogida por la RMADS, quien desde su Plan Bienal 2007-2009 (RMADS, Acta 02/07) impulsó el *Proyecto de Economía Social y Solidaria para la Integración Regional* (Proyecto ESyS-IR) un proyecto pluriestatal -presentado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay- a ser financiado por el FOCEM, que tenía el objetivo de promover la formación y fortalecimiento de emprendimientos productivos de ESyS en siete (7) regiones transfronterizas con identidades compartidas, mejorando las estrategias de producción, comercialización, diseño y calidad en las ventas de sus productos y/o servicios e incrementar el valor agregado de los mismos, para así contribuir al desarrollo económico y social de dichas regiones. El proyecto preveía acciones como el emplazamiento de Centros de Promoción de ESyS (CPESS) y el fomento de microcréditos destinados a las iniciativas de la ESyS (RMADS, Acta 01/08). En el Plan Bienal 2009-2011 de la RMADS se constituyó el GT ESyS, al que se le asignó el trabajo de elaborar y presentar el Proyecto ESyS-IR. El Grupo inició sus actividades con el *Proyecto de diagnóstico de la ESyS en zonas de frontera* (RMADS, Acta 01/11). A pesar de que en el 2012 se finalizó la elaboración del Proyecto ESyS-IR y fue presentado al FOCEM (RMADS, Acta 01/12) y de que los Ministros y

Autoridades de Desarrollo Social firmaron un Compromiso en relación al mismo (RMADS, Acta 01/12, Anexo 4), hacia el final del periodo estudiado todavía se estaban evaluando posibles alternativas de financiación para su ejecución (CISM, Acta 02/14, Anexo 4).

Asimismo, en el 2010 se propuso la creación de sello común de los productos de la ESyS de MERCOSUR, en principio para los productores involucrados en el Proyecto ESyS-IR - iniciativa que finalmente no se concretó-, se acordó la realización de una Muestra de productos de la Economía Social, con la participación de productores involucrados en el Proyecto, y se realizó un taller de intercambio de experiencias, técnicas y herramientas relacionadas con la ESyS, dirigido a los productores y público en general (RMADS, Acta 01/10).

A pesar de la relevancia de las cooperativas agrarias y alimentarias en la región, así como de los emprendimientos de ESyS que producen alimentos, no hubo iniciativas específicas dirigidas a ellos. Si bien es cierto que están incluidos dentro de las iniciativas promovidas por la RECM y el GT ESyS, y forman parte de los relevamientos y diagnósticos realizados por estas instancias, lo cierto es las que sólo pueden enmarcarse en la subvía *Apoyo a Cooperativas y emprendimiento de economía social alimentarios* de manera difusa, no sólo porque las iniciativas no se dirigen específicamente a ellos sino porque no se plantean como objetivo fortalecer productivamente a cooperativas o emprendimientos solidarios productores de alimentos sustentables y saludables, sino que más bien se orientan a la integración social y la generación de empleo.

En lo que respecta al *Apoyo a las PYMES alimentarias* tres espacios que abordaron esta temática y trabajaron articuladamente: Comisión de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y Artesanías (CMPYMEA) del SGT 7 Industria, Fondo MERCOSUR de Garantía para Pequeñas y Medianas Empresas, (FOPYME) y su Grupo Ad Hoc (GAHFOPYME), el Grupo Integración Productiva (GIP), luego rebautizado STG 14 Integración Productiva.<sup>96</sup>

Por un lado, la CMPYMEA, foro creado en 1998 en el marco del SGT 7, fue en el periodo estudiado un marco de intercambios acerca de normas para la creación o el desarrollo de PYMES, de Programas de Incubadoras de Empresas, de Programas de Microcréditos, sobre la situación de las PYMES en cada país y sobre pautas uniformes para la creación de una PYME en los EP. Además impulsó una serie de iniciativas orientadas a fortalecer a las PYMES: el Proyecto Cuarta Área de Cooperación “Apoyo al mercado interno” (UE y MERCOSUR), el Proyecto Sistema Regional de Información y aprendizaje para el diseño de

---

<sup>96</sup> El trabajo articulado de estos foros se constata en la participación de los delegados nacionales del SGT 7 en el GIP (SGT 7, Acta 01/12) y en el SGT 14 (SGT 7, Acta 02/12)

políticas públicas de apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” y el Proyecto Observatorio Regional Permanente sobre la Integración Productiva del MERCOSUR (SGT 7-CMPYMEA, Actas 02/03, 01/04, 01/06, 03/06; SGT 7 Acta 02/07). Paralelamente en el SGT 7 se hicieron propuestas de creación de un Observatorio de Política Industrial (OPIM) y de una Estrategia Industrial del MERCOSUR (SGT 7, Actas 01/12, 01/13, 02/13, 02/14). Sin embargo, ninguno de estos intercambios e iniciativas hizo mención explícita a las PYMES de la industria alimentaria.

Por otro lado, a partir del año 2008 (Cumbre del CMC de Tucumán) se lanzaron una serie de nuevos instrumentos de apoyo a las PYMES de la región (involucradas en iniciativas de integración productiva) y a la integración productiva de las mismas: se creó el FOPYME y el GAHFOPYME encargado de elaborar un Sistema de Garantías que garantizara el acceso al crédito (Dec. CMC 13/08), se aprobaron el Estatuto del FOPYME (Dec. CMC 42/08)<sup>97</sup>, la Implementación del FOPYME (Dec. CMC 32/11)<sup>98</sup>, la Estructura del FOPYME (Dec. CMC 17/12) y el Reglamento del FOPYME (Dec. CMC 39/14), y se aprobó el Programa de Integración Productiva y se creó el Grupo de Integración Productiva (GIP) con la función de coordinar y ejecutar dicho Programa y otras propuestas vinculadas a la temática (Dec. CMC 12/08). A diferencia del FOPYME, que no hace ninguna referencia en particular a las PYMES alimentarias, el Programa de Integración Productiva, que se propuso como objetivo general [...] contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas de PYMES[...] incluyó entre sus objetivos específicos “Promover iniciativas regionales de desarrollo rural, seguridad alimentaria y calidad e inocuidad de los alimentos” (Dec. CMC 12/08, Anexo, punto. 2). En el marco del GIP se creó el Portal Empresarial del MERCOSUR (GIP, Acta 04/09, Anexo 4) y se impulsaron iniciativas de capacitación a MIPYMES (Proyecto GIP-CEFIR-CAF, Proyecto GIP-AECID). Sin embargo, lo cierto es que sólo en las primeras reuniones del GIP aparecieron proyectos en el sector de alimentos (miel, yerba mate y mandioca) y agroindustria (GIP, Actas 01/09, 02/09, 04/09, 01/10, 02/10), concentrándose luego los proyectos en los sectores naval, aeronáutico, autopartes, de energía eólica, y madera y muebles (GIP, Actas 01/11, 03/11, 01/12, 02/13, 01/14, 02/15).

---

<sup>97</sup> El Estatuto establece que el FOPYME garantizará, con recursos financieros propios, operaciones de crédito contratadas por PYMES situadas en el territorio de los EP que participen en actividades de integración productiva, ya sea por medio de concesión de garantía a préstamos realizados por Instituciones Financieras Intermediarias, o por medio del reafianzamiento de garantías otorgadas por Entes de Garantía nacionales (Dec. CMC 42/08, Anexo).

<sup>98</sup> La decisión referida a la implementación del FOPYME dispuso la necesidad de intensificar las acciones tendientes a concretar la operatividad de un sistema de garantías para las MYPYMES que participen en actividades de integración productiva (Dec. CMC 32/11)

En síntesis, en el marco de distintos foros vinculados al cooperativismo, la ESyS, las PYMES y la integración productiva, se impulsaron un variado conjunto de iniciativas. Sin embargo, sólo de forma muy difusa es posible ubicarlas dentro de lo que en este trabajo denominamos *vía industrial*, en tanto no sólo ninguna de ellas se enfoca específicamente en la industria alimentaria, sino que además no apuntan tanto a fortalecer productivamente PYMES o cooperativas productoras de alimentos sustentables y saludables, sino que tienen más bien un objetivo de integración social, de generación de empleo o de mejorar la inserción internacional de estos emprendimientos. La ausencia de iniciativas de tipo industrial que apunten más explícitamente a la SA, resulta una verdadera limitación en el tratamiento de la temática al interior del MERCOSUR, más aún si consideramos que éste es un organismo fundamentalmente económico-comercial.

## **2.6. La vía Comercial: CT 5, CT 7, CCM y CMC.**

En lo que concierne a la subvía *Diversificación de canales de comercialización* se destacan las iniciativas de la RECM y la RMADS que hemos mencionado en la subvía *Promoción de Cooperativas y Emprendimiento de ES Alimentarios* en tanto suponen acciones de apoyo a las ferias, a las prácticas de comercialización directa y a los sistemas de comercio justo, y la Rec. CMC 09/15 Promoción de redes y ferias de la ESyS, que encomendó “[...] compartir espacios de promoción y comercialización de productos [de la ESyS] en ferias y exposiciones conjuntas”. Sin embargo, todas estas iniciativas pueden ubicarse dentro de esta vía de manera más bien difusa no sólo porque no se concentran específicamente en los alimentos, sino también porque no apuntan tanto a generar precios accesibles a los consumidores sino a fortalecer a la ESyS para generar empleo y promover la inclusión social.

En lo que respecta a la subvía *Regulación de mercados alimentarios* y puntualmente la armonización de los derechos de la competencia y del consumidor en el organismo regional – una de las recomendación de los organismos internacionales expertos en SA que apunta a combatir la concentración en las cadenas mundiales de la alimentación- sobresalen los trabajos del Comité Técnico N°5 Defensa de la competencia (CT 5 o CDC) y del Comité Técnico N°7 Defensa del Consumidor (CT 7)<sup>99</sup>, en articulación directa con la CCM y el CMC.

---

<sup>99</sup> Ambos existen desde los comienzos del MERCOSUR y comenzaron sus reuniones en 1995.

Por un lado, en lo relativo a la defensa de la competencia, el CT 5 fue el ámbito de intercambio de información acerca de la situación en los respectivos países en el área; de los procedimientos de consulta, internalización e instrumentalización relativos al Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR (PDC), su Reglamento y los entendimientos de cooperación; de experiencias nacionales; y de los objetivos, condiciones y estrategias de cooperación técnica (CT 5, actas 01/03, 02/03, 03/03, 01/04, 02/04, 03/04, 04/04, 01/05, 01/06, 02/06, 03/06, 01/08, 02/08, 03/10, 04/10, 05/10, 01/11, 02/11, 01/12, 02/12, 03/12). También en este ámbito se elaboró, como estrategia de cooperación, una *Base de datos regional* de casos de conductas anticompetitivas en cada país, de circulación reservada (CT 5, Actas 03/07, 01/08, 02/08, 01/09, 02/11).

A partir del trabajo del CT 5, en articulación con la CCM y el CMC, se aprobaron en el periodo cuatro normativas que significaron un avance en la cooperación y armonización de los sistemas nacionales de defensa de la competencia, en miras a luchar no sólo contra las distorsiones que afectan el comercio entre los EP sino también contra los abusos de posición dominante que afectan el comercio en mercados relevantes de bienes o servicios en el ámbito del MERCOSUR –es decir, que se producen o comercializan en el territorio de uno o más EP- (Dir. CCM 01/03, Anexo, Art. 10 y 11), incluyendo a alimentos.

En primer lugar, en el 2003 se aprobó el *Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR*<sup>100</sup> (PDC) (Dir. CCM 01/03), en miras a contribuir a la armonización de los sistemas de defensa de la competencia en el ámbito regional. El mismo reconfirmó al CDC –integrado por los órganos nacionales de aplicación del PDC- como el órgano intergubernamental de la CCM encargado de aplicar el PDC (Art. 1 y 2) y la toma de decisiones por consenso (Art. 7), al tiempo que reafirmó la competencia de los órganos nacionales de aplicación en velar por el cumplimiento del PDC y el Reglamento en el territorio de su país y de ejecutar o hacer ejecutar las decisiones dictadas (Art. 12).

En segundo lugar, en el 2004 se aprobó el *Entendimiento sobre cooperación entre las autoridades de defensa de la competencia de los Estados Partes del MERCOSUR para la aplicación de sus leyes nacionales de competencia* (Dec. CMC 04/04), con el objetivo de promover la cooperación en este ámbito en tanto se consideró que era de interés común identificar prácticas anticompetitivas, compartir informaciones y promover el entendimiento

---

<sup>100</sup> El Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR o Protocolo de Fortaleza, la principal norma sancionada por los órganos del MERCOSUR en lo referido a la defensa de la competencia, fue suscripto en la ciudad de Fortaleza (Brasil) el 17 de diciembre de 1996, mediante la Dec. CMC 18/96, pero aún no ha entrado en vigencia por no haber sido ratificado por todos los EP del MERCOSUR.

de las políticas y actividades de los EP en la aplicación de la legislación de competencia (Art. 1 y 3).

En tercer lugar, en el 2006 se aprobó el *Entendimiento sobre cooperación entre las autoridades de defensa de la competencia de los Estados Partes del MERCOSUR para el control de concentraciones económicas de ámbito regional* (Dec. CMC 15/06), con el objetivo de promover la cooperación para la aplicación de los procedimientos de control en estas concentraciones<sup>101</sup>.

En cuarto lugar, en el 2010 se aprobó el *Acuerdo de defensa de la competencia del MERCOSUR* (Dec. CMC 43/10), con los objetivos de promover la cooperación y coordinación entre los EP en la aplicación de las leyes de la competencia nacionales, proveer la asistencia mutua en cualquier cuestión relativa a la política de la competencia, asegurar los intereses recíprocos de los EP y eliminar prácticas anticompetitivas a través de la aplicación de sus respectivas leyes (Art. 1)

A pesar del avance que significaron estas normativas en la cooperación y armonización de los sistemas nacionales en esta materia, es necesario relativizar el mismo debido a la falta de ratificación e internalización de las mismas por parte de todos los EP.<sup>102</sup>

Por otro lado, el CT 7, no sólo avanzó en la armonización normativa en ámbito del MERCOSUR sobre distintos temas relativos a la defensa del consumidor (conceptos generales, Publicidad engañosa –que derivó en la Res. GMC 45/06- y Protección de la salud y seguridad del consumidor -que derivó en la Res. GMC 01/10), sino que también impulsó algunas iniciativas y propuestas tendientes a una verdadera integración regional en la materia, aunque muchas de éstas no prosperaron.

En primer lugar, ya en el año 2004 Brasil propuso crear el *Sistema MERCOSUR de Información de Defensa del Consumidor (SIMDEC)* (CT 7, Acta 04/04 05/04), pero recién en el 2013 se planteó la necesidad de hacer un relevamiento de las bases de datos de los sistemas de cada EP para elaborar un estudio comparado y una propuesta de armonización y así proceder a la construcción de dicho sistema (CT 7, Acta 02/13), que no se concretó en el periodo considerado.

En segundo lugar, en el 2005, Brasil propuso firmar un *Acuerdo Interinstitucional de Fortalecimiento de Organizaciones Civiles de Defensa del Consumidor* de los EP (CT 7 Acta

---

<sup>101</sup> Las concentraciones económicas de ámbito regional son entendidas como aquellas que son reconocidas por dos o más Autoridades de la Defensa de la Competencia de los EP y que pueden tener efectos en un mercado geográfico relevante que abarque el territorio de más de un EP (Dec. CMC 15/06, anexo, Art. 1).

<sup>102</sup> Al final del periodo 2015, solo Argentina y Uruguay habían internalizado el Acuerdo, mientras que Brasil se encontraba en proceso de internalización y Paraguay solicitó una modificación de algunos artículos del Acuerdo en tanto había aprobado una nueva legislación y una nueva autoridad en la materia (CT 5, Actas 01/15 y 02/15)

01/05, 02/05) en tanto éstas ya desarrollaban actividades conjuntas a nivel regional<sup>103</sup>. Si bien el Acuerdo no se concretó, al año siguiente, por instrucción del CCM, se lanzó el *Proyecto de fortalecimiento de la vinculación del CT 7 con las ONGs de consumidores* (CT 7, Acta 02/06), con el objetivo de ampliar la necesaria participación social de estas organizaciones en el CT 7. A pesar de que se llenó un formulario con información de las distintas asociaciones, el proyecto se enfrentó a las restricciones presupuestarias que impidieron la efectiva participación de las ONGs en dicho foro (CT 7 Acta, 03/12).

En tercer lugar, en septiembre de 2015, a partir de una propuesta realizada en el 2012 en el seno del CT 7 en virtud del mandato del ítem 10 del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR (Dec. CMC 64/10), se lanzó y se dictó el *Curso MERCOSUR online de Defensa del Consumidor*, a cargo de Argentina, con la participación de 58 destinatarios de Brasil, Uruguay, Chile, y Perú y con una duración 80 horas (CT 7, Actas 02/12, 02/14 y 02/15). Paralelamente se lanzó el *Manual de Defensa del Consumidor MERCOSUR y Perú*<sup>104</sup>, material didáctico del Curso, que fue lanzado en julio del mismo año (CT 7, Acta 01/15).

Finalmente, en lo que refiere específicamente a sistemas y programas de precios de los alimentos al consumidor, si bien no se impulsaron PICSAAs regionales, las delegaciones saludaron al Programa Precios Cuidados de Argentina (CT 7, Acta 01/14) y felicitaron la premiación del World Summit on the Information Society 2015 al Proyecto de Sistema de Precios al Consumidor de Uruguay (CT 7, Acta 01/15).

Es destacable la ausencia de PICSAAs pertenecientes a la subvía *Protección de mercados internos* (respecto a la volatilidad de los precios en los mercados internacionales). Esto es comprensible respecto a la recomendación de crear o apoyar juntas de comercialización de productos básicos o de otros sistemas de gestión de la oferta (REDA, 2008b), ya que por ser el MERCOSUR un organismo regional y no un Estado no le compete este tipo de medidas, pero no tanto respecto a la recomendación orientada a los organismos regionales de crear reservas alimentarias regionales (CSA, 2013 y REDA, 2011b), tema que ni siquiera fue introducido en ninguno de los foros y agendas del MERCOSUR, a pesar de contar con un amplio consenso en el seno del MEM y el CSA. Asimismo, sobresale la ausencia de la subvía *Impositiva* -reducción de IVA y otros impuestos a alimentos básicos- entendible en tanto las decisiones vinculadas a la recaudación de impuestos son una prerrogativa exclusiva de los Estados-Nación.

---

<sup>103</sup> El I Foro de Organizaciones Civiles de Defensa del Consumidor del MERCOSUR se realizó en Asunción en 2005, y el II Foro se realizó en Buenos Aires en el 2006.

<sup>104</sup> El Manual se elaboró a partir del trabajo en seno del CT 7 “la defensa del consumidor en MERCOSUR y Perú: un análisis comparativo.



En pocas palabras, dentro de la vía *Comercial* encontramos sólo algunas acciones tendientes a la armonización de los sistemas nacionales de defensa de la competencia y de defensa del consumidor, de carácter general, es decir no enfocadas en los alimentos pero incluyéndolos, y que por lo tanto abordan la temática SA de una manera implícita. La ausencia de otras iniciativas puede deberse al carácter controvertido de ésta vía respecto a otras -en tanto las recomendaciones de políticas al respecto implican un fuerte intervencionismo- y también al carácter eminentemente nacional de varias iniciativas pertenecientes a esta vía. Sin embargo, dicha ausencia debe considerarse una limitación en el tratamiento de la temática SA al interior del MERCOSUR, especialmente si tenemos en cuenta que se trata de un PIR económico-comercial.

### **2.7. La vía Nutricional: RMS, GTSAN, CIENT, GAHENT-SGT 11, CT 7, CA-SGT 3, CMC y GMC.**

El marco institucional del MERCOSUR que apunta a mejorar la nutrición y la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) lo constituyen los órganos del MERCOSUR Salud, el CT 7 y la Comisión de Alimentos del SGT 3-Reglamentos Técnicos (CA-SGT 3).

Si bien la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR (RMS) fue creada en 1995 mediante la Dec. CMC 03/95 -que le brindó a ese foro competencia para la coordinación de políticas de salud a nivel regional- la temática de la SAN recién cobró fuerza en este en el contexto del regionalismo posliberal y especialmente a partir de la crisis alimentaria internacional.

En este contexto se impulsaron algunas políticas, iniciativas y compromisos que funcionaron como marcos generales de esta vía.

En primer lugar, en especial algunos objetivos prioritarios del Eje I-Directriz 1 (promover el intercambio de iniciativas, experiencias y proyectos de alimentación saludable, promover la alimentación materna y combatir la desnutrición infantil) y el Eje III (Universalización de la Salud Pública) y su Directriz 7 “Asegurar el acceso a servicios públicos de salud integral, de calidad y humanizados” que incluyó como objetivo prioritario la profundización de políticas de atención a la primera infancia (Dec. CMC 12/11, Anexo).

En segundo lugar, puede citarse también el ya mencionado Memorando de Entendimiento entre el MERCOSUR y la OPS/OMS, suscrito en el 2010 (Res. GMC 45/10) y renovado en el 2015, que se constituyó en el marco de la cooperación técnica referida a la salud entre

ambos organismos y que establece entre sus Áreas de Cooperación una referida a las Enfermedades No Transmisibles y su factor de riesgo obesidad (Res. GMC 18/15 y Anexo)

En tercer lugar, puede mencionarse como marco a la Declaración conjunta de los Ministros de salud y de desarrollo social del MERCOSUR y EA, emitida en el 2008, en la cual afirmaron la necesidad de coordinar las políticas de salud y desarrollo social para lograr mayor eficacia (RMS, Acta 02/08, Anexo 7), que además expresa un intento de articulación entre ambas reuniones.

También en este contexto se impulsaron políticas, iniciativas y compromisos orientados al mejoramiento de la nutrición de carácter general –no encuadrables en las subvías, en tanto contienen ejes y acciones de las tres subvías identificadas en el capítulo anterior: diagnóstico y vigilancia, promoción y reglamentación.

En primer lugar, en el año 2006, mediante el *Acuerdo sobre enfermedades no transmisibles y factores de riesgo en los EP del MERCOSUR* (Acuerdo RMS 14/06) los ministros de la región identificaron a la obesidad y a la mala alimentación como factores de riesgo para adquirir enfermedades no transmisibles (ENT), acordaron promover políticas públicas e intercambiar experiencias exitosas, tales como campañas de comunicación masiva, educación, regulaciones y programas específicos para la promoción de la alimentación saludable y la actividad física (RMS, Acta 02/06, Anexo 3).

En segundo lugar, en noviembre del 2008, en el contexto de la crisis alimentaria internacional y bajo la PPTB, la Coordinación General de Alimentación y Nutrición de Brasil hizo una presentación en la RMS sobre SA y remarcó la necesidad de construir una agenda común sobre este tema en el ámbito del MERCOSUR en tanto ésta posibilitaría “la cooperación técnica entre los países, el intercambio de conocimientos, tecnologías e insumos, la calificación de los profesionales de la salud y el fortalecimiento de los servicios de salud” (RMS, Acta 02/08). En esta línea, se acordó elaborar una *Estrategia MERCOSUR de Nutrición para la Salud y Seguridad Alimentaria y Nutricional* y se creó un *Grupo Técnico en Seguridad Alimentaria y Nutricional (GTSAN)*, vinculado a la RMS y constituido por un representante de cada EP, al que se le encomendó presentar una propuesta de esta estrategia en el año 2009 (RMS, Acta 02/08, Anexo 3; Acuerdo 17/08, Art. 1, 2 y 3). En el 2009, mediante el Acuerdo 08/09 de la RMS, se aprobó la mencionada *Estrategia*, que estableció los siguientes ejes o directrices:

- 1) El estímulo a las acciones intersectoriales con vistas al acceso universal de los alimentos,
- 2) La garantía de la inocuidad y de la calidad de los alimentos y servicios de alimentación y nutrición,
- 3) El diagnóstico y la vigilancia alimentaria y nutricional,
- 4) La promoción de alimentación saludable y estilos de vida saludables,

- 5) La prevención y el control de las deficiencias de micronutrientes,
- 6) La prevención y el control de la malnutrición (por déficit o por exceso) y de las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a la alimentación y nutrición. (RMS, Acta 02/09, Anexo 3)

Mediante el mismo Acuerdo se aprobó también el *Plan de Acción* de corto plazo (RMS, Acta 02/09, Anexo 3). A partir de este, en el marco de las reuniones del GTSAN en el año 2010 se presentaron informes sobre la situación alimentaria y nutricional, la institucionalidad y los programas de cada país, se intercambiaron experiencias en torno a los ejes planteados en la *Estrategia* y se elaboró un *Plan de acción* a mediano y largo plazo, en el cual se definieron estrategias y acciones para cada eje (GTSAN, Acta 02/10, Anexo 3) y que fue actualizado en los años 2013 y 2015 (GTSAN, Acta 01/13, Acta 01/15).

En tercer lugar, se destaca la creación en el 2009 de la *Comisión Intergubernamental de Determinantes Sociales de la Salud y Promoción de la Salud (CIDSS)*<sup>105</sup> cuando la RMS acordó propiciar la incorporación del enfoque de determinantes sociales de la salud (DSS)<sup>106</sup> en las instituciones del MERCOSUR (Acuerdo RMS 02/09) (RMS, Acta 01/09, Anexo 4). Cabe destacar que entre los DSS se encuentran varios con interfaz SA, tales como la pobreza, el desempleo, el acceso a servicios sanitarios, el acceso a agua segura, la actividad física y el consumo de frutas y verduras (CIDSS, Acta 01/13, Anexo 4).

En cuarto lugar, en el 2011 comenzó a funcionar la *Comisión Intergubernamental de Enfermedades No Transmisibles (CIENT)*, dependiente de la RMS, con el objetivo de armonizar las recomendaciones y políticas en materia de ENT (CIENT, Acta 01/15), y que se constituyó en un ámbito de intercambio acerca del abordaje y las políticas de cada país orientadas a las ENT y los factores de riesgo<sup>107</sup>. La CIENT, incorporó las temáticas de la

---

<sup>105</sup> La CIDSS se propuso dar visibilidad al tema de las inequidades en salud, intercambiar información sobre intervenciones que aborden los DSS y fortalecer las capacidades institucionales que permitan actuar sobre DSS (CIDSS, Acta 01/09, Anexo 5). Para lograr estos objetivos elaboró un Conjunto Básico de Indicadores de DSS, propició el intercambio de estrategias de comunicación, elaboró un Banco de experiencias de intervención sobre los DSS con formato de plataforma virtual, hizo un concurso de estrategias de intervención y propició actividades de capacitación en DSS dirigidas a técnicos y funcionarios (CIDSS, Acta 01/13 y 01/14).

<sup>106</sup> El enfoque de las DSS sostiene que la salud es el resultado de los diversos determinantes sociales y que por ende existen inequidades en salud entre los diferentes grupos de la población. Desde este enfoque, la salud requiere de políticas públicas intersectoriales que apunten al desarrollo humano, al mejoramiento de la calidad de vida y a la disminución de la pobreza (RMS, Acta 01/09, Anexo 4, Acuerdo 02/09).

<sup>107</sup> En sus planes de trabajo (2012, 2013 y 2015) la CIENT se propuso actividades de carácter permanente: formular y promover el desarrollo de políticas intersectoriales para enfrentar las ENT; promover en cada país la coordinación intraministerial e intersectorial en las distintas áreas que tratan el tema de las ENT y sus factores de riesgo; alentar a los países a desarrollar planes nacionales de ENT, teniendo en cuenta los planes de la OMS y la OPS, e incluyendo áreas de vigilancia, promoción y regulación; monitorear las ENT y sus factores de riesgo y las políticas nacionales relacionadas -para evaluar el cumplimiento de acuerdos globales y regionales-; articular las estrategias de vigilancia, promoción, regulación y manejo integral de ENT con otros grupos de trabajo del MERCOSUR relacionados -entre ellos los vinculados a la SA, es decir el GTSAN, la CIDSS y el GAHVENT-; y promover la cooperación técnica entre los países (CIENT, Acta 01/11; Acta 02/12, Anexo 4; Acta 01/13, Anexo 3; Acta 01/15, Anexo 5).

obesidad y la mala alimentación en tanto factores de riesgo de las ENT<sup>108</sup>, desde una perspectiva integral que abarcó la vigilancia, la promoción y la regulación (CIENT, Acta 01/11; Acta 02/12, Anexo 4; Acta 01/13, Anexo 3; Acta 01/15, Anexo 5) por lo que su creación y su labor pueden considerarse una política nutricional de carácter general, que abarca las tres subvías mencionadas.

En quinto lugar, en 2015 la RMS aprobó el Acuerdo 06/15 *Impulsar la estrategia “salud en todas las políticas” en el MERCOSUR*, que reconoció a las ENT como enfermedades epidémicas en la región que deben ser abordadas desde el enfoque de los DSS y por ende intersectorialmente, reafirmó el compromiso de los EP con las metas regionales y globales en cuanto a la reducción de los factores de riesgo relacionados -entre ellos la alimentación no saludable-, le instruyó a la CIENT la elaboración de una estrategia y un plan de trabajo al respecto, y le encomendó a su Comité Coordinador el desarrollo de acciones intersectoriales con todas instancias del MERCOSUR vinculadas al tema (RMS, Acta 02/15).

Por su parte, el Plan de acción del GTSAN contempló un amplio conjunto de iniciativas de carácter nutricional, que sí pueden clasificarse dentro de las subvías.

En primer lugar, en el 2011 se sistematizaron los indicadores presentes en el informe de situación alimentaria y nutricional de los países, se realizaron consultas sobre las metodologías utilizadas en encuestas escolares en los países (GTSAN, Acta 01/13), y se realizó la *Identificación y construcción de una lista de indicadores recomendables comunes para el diagnóstico y vigilancia alimentaria y nutricional* para los EP (GTSAN, Acta 02/11), todas iniciativas de carácter regional que puede enmarcarse dentro de la subvía que hemos denominado *Diagnóstico y vigilancia*.

En segundo lugar, se realizó el *Seminario MERCOSUR sobre Regulación de la Publicidad y promoción comercial de alimentos* en el segundo semestre del 2012 (GTSAN, Acta 02/11) en donde se capacitó a funcionarios y técnicos de los EP acerca de las reglamentaciones restrictivas de la publicidad de alimentos con alto contenido de grasas saturadas, trans, sodio y azúcar. El mismo puede ubicarse dentro de la subvía *Reglamentación*.

En tercer lugar, se elaboró y se presentó en el año 2012 el *Proyecto de cooperación técnica para la prevención de la obesidad* cuyo objetivo fue “apoyar a los EP en el fortalecimiento y desarrollo de instrumentos para el abordaje de la obesidad y sus

---

<sup>108</sup> La obesidad y la mala alimentación, dos temáticas intrínsecas en el concepto de SA, son dos de los principales factores de riesgo de las ENT –otros de ellos son el tabaquismo, el consumo del alcohol y la inactividad física-, y la obesidad es además una ENT en sí misma.

determinantes” (GTSAN, Acta 01/12; RMS, Acta 02/12, Anexo 3, Acuerdo 08/12). El mismo abarcó temáticas como el fortalecimiento de la vigilancia alimentaria nutricional, las campañas de buenas prácticas alimentarias, y la regulación de la publicidad de alimentos y de la comercialización en instituciones educativas (GTSAN, Acta 02/11; GTSAN, Acta 01/12), incluyendo así iniciativas de *Diagnóstico y vigilancia*, de *Promoción* y de *Reglamentación*.

En cuarto lugar se realizó en mayo del 2012 el *Seminario sobre indicadores del estado nutricional de las embarazadas*, con el objetivo de contribuir a la armonización regional de los instrumentos utilizados para la evaluación nutricional de las gestantes, que fue declarado de interés por la RMS (GTSAN, Acta 02/11; RMS Acta 02/11, Anexo 3). A partir de la realización de este Seminario se elaboró un *Proyecto de cooperación técnica sobre desarrollo de instrumentos para la evaluación nutricional de adolescentes embarazadas* (GTSAN, Acta 01/12) con el objetivo de diseñar instrumentos de evaluación específicos para este grupo etario Tanto el Seminario como el proyecto pueden encuadrarse en la subvía *Diagnóstico y Vigilancia*.

En quinto lugar, a partir de la propuesta de la delegación de Brasil en el GTSAN (GTSAN, Acta 01/15), y luego de discutirlo y ajustarlo en el marco de la reunión conjunta con la CIENT (CIENT/GTSAN, Acta sn/15), los Ministros de Salud aprobaron el Acuerdo RMS 02/15 *Recomendaciones de políticas y medidas regulatorias para la reducción del consumo de sodio*, en el que manifestaron el compromiso de los EP con la reducción de contenido de sodio en alimentos procesados y ultraprocesados y, en concordancia con las metas regionales impulsadas por la OPS, consensuaron los límites máximos de sodio en las categorías de alimentos claves o priorizados (RMS, Acta 01/15, Anexo 3, Art. 1 y 2), un compromiso de carácter regional que puede encuadrarse dentro de la subvía que hemos denominado *Reglamentación*.

También a partir de la iniciativa del GTSAN y con el impulso de la RMS, en el 2012 el CMC recomendó promover la celebración del 19 de mayo como *Día de la Donación Voluntaria, Gratuita y Altruista de Leche Humana* e instó a los EP a difundir dicha fecha para que los actores sociales realizaran actividades de promoción (Rec. CMC 08/12, Art 1 y 2), constituyéndose en una iniciativa nutricional que podemos enmarcar en la subvía *Promoción*.

Asimismo, el GTSAN mantuvo varios ítems en su Agenda Permanente que se coinciden con las tres subvías de la vía nutricional, entre ellas: recomendar el monitoreo de la publicidad de alimentos dirigidos a niños; desarrollar proyectos de capacitación de recursos humanos sobre alimentación saludable en los centros de salud de atención primaria; trabajar articuladamente con las áreas de desarrollo social y educación en la promoción de políticas

destinadas a estimular la alimentación saludable y diversificada; incluir las guías alimentarias en los currículos educativos, fomentar la práctica de actividad física y reglamentación de las condiciones mínimas de funcionamiento de las cantinas y servicios de alimentación en los establecimientos educativos; promover estudios sobre la implementación de los programas de fortificación de alimentos; e incentivar la realización de investigaciones sobre el uso de suplementos de hierro por las gestantes y niños pequeños (GTSAN, Acta 02/10, Anexo 3; Acta 01/13, Acta 01/15).

En lo que respecta exclusivamente a la subvía *Diagnóstico y evaluación*, en el 2008, se creó el *Grupo Ad Hoc de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles (GAHVENT)*, vinculado a la Comisión de Vigilancia de Salud (COVIGSAL) del Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud” (SGT 11, Acta 02/08), grupo al que se le asignó como objetivos “vigilar las enfermedades no transmisibles y sus factores de riesgo/protección priorizados para la región, así como realizar la difusión de los resultados de esta vigilancia” (SGT 11, Acta 02/11, Anexo 9). Las principales acciones del GAHVENT fueron justamente de vigilancia de las ETN y sus factores de riesgo, incluyendo la obesidad y la mala alimentación: la elaboración de indicadores comunes de ENT y de criterios comunes para la elaboración de encuestas de factores de riesgo, como sustento para la formulación, diseño y evaluación de políticas públicas de prevención y control de estas enfermedades (SGT 11, Acta 02/09, Acta 01/10, Anexo 9; Acta 02/10, Anexo 10) y el informe 2011 sobre la situación de las ENT en los EPyA (SGT 11, Acta 02/12, Anexo 11).<sup>109</sup>

En lo que concierne a la subvía *Promoción* se destacan otras iniciativas y compromisos además de los mencionados en el GTSAN.

En primer lugar, el trabajo de la CIDSS en tanto encargada de promocionar en el ámbito de órganos del MERCOSUR medidas centrales en la SA: el acceso al agua segura y a los bienes y servicios sanitarios y el consumo de frutas y verduras (CIDSS, Acta 01/13, Anexo 4).

En segundo lugar, en el marco de Grupo Temático de Seguridad Alimentaria de la RMADS (GT SAN-RMADS), en agosto de 2012, la PPTB propuso la construcción de un *Marco de Referencia Regional en Educación Alimentaria y Nutricional (EAN) para las Políticas Públicas* y de un *Directorio para el intercambio de experiencias en EAN*, con el

---

<sup>109</sup> En el 2013 se acordó la finalización del GAHVENT, en tanto se consideró que sus funciones se superponían con las de la CIENT, se transfirieron sus funciones a esta Comisión (SGT 11, Acta 01/13, Anexo 9) y se creó el Grupo de Trabajo de Vigilancia en ENT dentro de la CIENT, al que se le atribuyó la función de actualizar el Boletín Regional de Vigilancia de ENT (CIENT, Acta 01/13)

objetivo de incorporar a la EAN como una estrategia de acción para la promoción de la SAN en la región del Mercosur (RMADS, Acta 02/12), iniciativa de la que finalmente no prosperó.

En tercer lugar, hubo dos compromisos que pueden enmarcarse dentro de la subvía *Promoción*, que significaron al mismo tiempo intentos de articulación de la RMS con las autoridades de desarrollo social. Por un lado, en la *Declaración de Buenos Aires por un MERCOSUR Social e inclusivo “Avanzando hacia la Patria Grande”* lanzada en el 2012 en ocasión de la II Sesión Ampliada de la CCMAS –en la que participó la RMS- los Ministros se comprometieron a “Promover estrategias de políticas integradas para trabajar sobre la salud y los cuidados nutricionales en los primeros mil días de vida, es decir durante el embarazo y los dos años posteriores al nacimiento” incluyendo campañas masivas de comunicación, proyectos de capacitación a docentes, y promoción de abordajes sociales adecuados para madres adolescentes (CCMAS, Acta 01/12, Anexo 7, Punto 24). Por otro lado, la RMS, mediante el Acuerdo 02/13, invitó a la CCMAS a incorporar en la agenda social y en el PEAS el tema de la prevención de las ENT, especialmente de la obesidad, y a apoyar acciones de promoción de salud para combatir el aumento de la obesidad y otras ENT (RMS, Acta 01/13).

Por último, una de las iniciativas más importantes en materia nutricional impulsadas por el MERCOSUR Salud se concretó en el 2015, cuando a partir del trabajo de la CIENT (CIENT, Acta 01/15, Anexo 8) y con aportes realizados por el GTSAN (Reunión Conjunta CIENT/GTSAN, Acta sn/15), los Ministros de Salud firmaron el Acuerdo 03/15 *Recomendación de políticas y medidas regulatorias para la prevención y control de la obesidad* que incluye un conjunto de diez recomendaciones:

- 1) Promover la alimentación saludable, lactancia materna y la alimentación complementaria adecuada y articular la implementación de regulación nacional del Código Internacional de Comercialización de Sustitutos de Leche Materno.
- 2) Fomentar con otros sectores la promoción de ambientes y entornos saludables con respeto a una nutrición adecuada y la actividad física en los establecimientos pre-escolares, escolares y en espacios laborales.
- 3) Proponer y fomentar la adopción de medidas regulatorias y fiscales buscando aumentar el acceso y consumo de alimentos saludables y reducir acceso y consumo a productos no saludables.
- 4) Promover y articular con sectores responsables la adopción de reglamentos para proteger la población infantil y adolescente frente al efecto de la promoción y de la publicidad de los productos de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional, tales como bebidas azucaradas, comidas rápidas, entre otros;
- 5) Articular con otros sectores y con el Poder Legislativo la implementación de normas y reglamentos de Salud nacionales para cantinas de escuelas públicas y privadas con el objetivo de fomentar alimentos saludables y limitar la venta de alimentos no saludables.
- 6) Articular intersectorialmente y en el ámbito de MERCOSUR acciones para mejorar el etiquetado nutricional de los alimentos y su publicidad a fin de facilitar mejores decisiones de la población.
- 7) Promover la coordinación con otras instituciones para mejorar el acceso a espacios urbanos como los programas de ciclovías, espacios públicos y comunitarios destinados al ocio y desplazamiento, ambientes saludables y sostenibles que promuevan las prácticas corporales/actividad física y promoción de salud al largo de la vida.

- 8) Promover el consumo de alimentos locales de alto valor nutritivo rescatando alimentos y prácticas culturales saludables.
- 9) Fortalecer la vigilancia, investigación y evaluación de las políticas dirigidas a la prevención y control del sobrepeso y obesidad y vigilancia alimentaria y nutricional de las poblaciones, especialmente de los niños, niñas y adolescentes.
- 10) Fortalecer los servicios de salud para atención integral con acción de promoción de la salud, prevención y control de sobrepeso y de la obesidad (RMS, Acta 01/15, Anexo 3)

Algunas de estas recomendaciones pueden incluirse en la subvía que hemos denominado hemos denominado *Reglamentación* (1, 3, 4, 5 y 6), otras en la subvía *Promoción* (1, 2, 7, 8, 10) y la recomendación 9 puede enmarcarse en la subvía *Diagnóstico y Vigilancia*.

Es necesario destacar que hubo varios intentos de articulación de los órganos de salud del MERCOSUR entre ellos y con otros espacios institucionales vinculados a la SA.

En lo que concierne a la articulación con foros de temáticas no vinculadas a la salud, el GTSAN realizó una consulta a la Comisión de Salud Ambiental y del Trabajador (CISAT) para sensibilizar a las autoridades e instituciones que trabajan con aguas de consumo humano sobre la importancia del tema para la SAN (junio 2011), ejecutó una reunión conjunta virtual con la CIDSS para definir una agenda de trabajo (septiembre 2011), revisó los Objetivos Prioritarios de la Directriz 1 del PEAS –referida a la SAN- y realizó al MERCOSUR Social recomendaciones al respecto (octubre 2011), recomendó a la CA-SGT 3 la inclusión del contenido de azúcar en el rotulado nutricional de los alimentos, y se propuso trabajar articuladamente con la Reunión de Ministros de Educación (RME) y el Sector Educativo del MERCOSUR (SEM) en la promoción de la alimentación saludable, en la inclusión de guías alimentarias en los currículos educativos y en la reglamentación de las condiciones mínimas de funcionamiento de las cantinas y servicios de alimentación en los establecimientos educativos (GTSAN, Acta 02/10, Anexo 3; Acta 02/11; Acta 02/12; Acta 01/13; Acta 01/15, Nota informativa).

Pese a estos intentos realizados por el GTSAN desde el año 2010 para que el SEM incorporara la temática SAN, ésta no fue incorporada ni por la RME ni por otros órganos del SEM que podrían haberla incorporado como el Grupo de Trabajo de Primera Infancia<sup>110</sup> y la Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica, y tampoco aparece mención a la temática en el Proyecto de apoyo al SEM financiado por UE, ni en el Plan SEM 2011-2015, tal y como puede observarse al analizar las actas y anexos de SEM (RME, Actas 01/10, 02/10, 01/11, 02/11, 01/12, y 02/12 y su anexo 9; GTPI, Actas 01/11, 02/11, 01/12, 01/13 y 01/15;

---

<sup>110</sup> En este grupo aparece la temática SAN pero sólo en los intercambios acerca de la situación de la primera infancia en cada país y de los programas nacionales de atención integral a la primera infancia (GTPI, Acta 02/11), no así en sus planes anuales ni en su Declaración de Principios de la Educación en la Primera Infancia de los Representantes del SEM (GTPI, Acta 01/13, Anexo 14).



CRCEB, Actas 01/10 y Anexo 3, 01/11, 02/11, 03/11, 01/12, 01/13, 01/14, 01/15 y 02/15 y su Anexo 4)

En lo que se refiere a la articulación entre ellos, tanto los representantes del GTSAN, como los de GAHVENT y los del CIENT solicitaron a los coordinadores nacionales de la RMS que facilitaran los mecanismos de articulación entre ellos, para así poder acceder a sus documentos e informes, conocer sus actividades, realizar reuniones conjuntas y evitar la superposición de acciones y esfuerzos (GTSAN, Acta 02/11; CIENT, Acta 01/11 y 02/12, STG 11, Acta 02/11, Anexo, 9 y Acta 01/12, Anexo 9). Se destaca la importante coordinación en materia de SA que lograron el CIENT y el GTSAN. En 2013 realizaron una videoconferencia conjunta en la que fijaron temas en común como la regulación de publicidad y el rotulado de alimentos, y la negociación con la industria en lo referido a la composición de azúcares simples y sodio en los alimentos; y en la que elaboraron una Declaración sobre el abordaje intersectorial de las ENT para ser compartido con la CCMASM (CIENT, Acta 01/13). En 2015 realizaron una reunión conjunta que derivó en la aprobación por parte de la RMS de las mencionadas *Recomendaciones de políticas y medidas regulatorias para la reducción del consumo de sodio y para la prevención y control de la obesidad*, y en la que se recalcó la importancia del trabajo en conjunto para lograr el fortalecimiento en temas comunes y evitar superposiciones (Reunión Conjunta CIENT/GTSAN, Acta sn/15)

Por otro lado, como producto de la labor del CT 7 (Defensa del consumidor) se destaca también la Res. GMC 45/06 que prohibió toda publicidad engañosa, entendiéndola como

cualquier modalidad de información, difusión o comunicación de carácter publicitario que sea entera o parcialmente falsa, o que de cualquier otro modo, inclusive por omisión de sus datos esenciales, sea capaz de inducir a error a los consumidores de cualquiera de los países, cuando la provisión de información refiera a la naturaleza, características, calidad, cantidad, propiedades, origen, precio, condiciones de comercialización o cualquier otro dato esencial sobre productos y servicios que sean necesarios para decidir una relación de consumo (Art. 2).

La resolución, que fue incorporada a los ordenamientos jurídicos de los EP, si bien abarca todos los productos y servicios y no se enfoca en los alimentos, los incluye, por lo cual puede enmarcarse, aunque difusamente, en la subvía *Reglamentación*.

Por último, se destacan también los Reglamentos técnicos MERCOSUR (RTM) referidos a la rotulación nutricional de alimentos envasados, aprobados mediante resoluciones del GMC a partir del trabajo de la CA-SGT 3, que pueden encuadrarse en la subvía *Reglamentación*. Estos RTM, que luego fueron incorporados a los ordenamientos jurídicos de los EP, pueden considerarse verdaderas políticas nutricionales de carácter reglamentario a nivel regional, en tanto se convirtieron en marcos fundamentales para la información de los consumidores de la región acerca de la composición nutricional de los alimentos envasados.

La Res. GMC 26/03 que aprobó el nuevo *RTM para Rotulación de Alimentos Envasados*<sup>111</sup> fue el marco de resoluciones posteriores referidas al rotulado nutricional. Así, en primer lugar, se aprobó el *RTM para la Rotulación Nutricional de Alimentos Envasados*, que hizo obligatoria la rotulación nutricional y la declaración de nutrientes -valor energético, proteínas, carbohidratos, grasas totales, fibra alimentaria, grasas saturadas, grasas trans y sodio- en la misma, partir del 1° de agosto de 2006. La resolución se fundamenta en que el rotulado permite al consumidor tener información sobre la composición nutricional y utilizar esa información para tomar decisiones acertadas, contribuyendo al consumo adecuado de los alimentos (Res. GMC 44/03 y Anexo).

A partir de esta obligatoriedad se aprobó, en segundo lugar, el *RTM sobre el Rotulado Nutricional de Alimentos Envasados*, que definió las especificaciones técnicas para el rotulado -declaración de valor energético y nutrientes, presentación del mismo, tolerancia de variación respecto a los valores declarados en el rótulo, declaración de propiedades nutricionales y disposiciones generales- y agregó explícitamente en su fundamentación que la información del rotulado contribuye a la salud del consumidor (Res. GMC 46/03 y Anexo).

Como complemento, se aprobó en tercer lugar el *RTM de porciones de alimentos envasados a los fines del rotulado nutricional* que estableció la metodología para determinar el tamaño de la porción así como un instructivo para el uso de la tabla de porciones y criterios para su aplicación en el rotulado nutricional (Res. GMC 47/03 y Anexo).

En el año 2006 se aprobaron otros dos RTM complementarios de los anteriores: la Res. GMC 31/06 que tuvo como objeto aclarar algunos conceptos que figuran en las Res. GMC 46/03 y 47/03, y la Res. GMC 48/06 que extendió el plazo establecido por la Res. GMC 44/03 para la adecuación del rotulado nutricional de las bebidas no-alcohólicas comercializadas en envases retornables hasta el 1° de agosto de 2011.

Finalmente, en el 2012 se aprobó el *RTM sobre información nutricional complementaria (declaraciones de propiedades nutricionales)* con el fin establecer requisitos comunes que regulen este tipo de información “[...] contenida en los rótulos, medios de comunicación y en todo mensaje transmitido en forma oral o escrita [...] a fin de evitar que dicha información pueda resultar falsa, engañosa o confusa para el consumidor” (Res. GMC 01/12).

---

<sup>111</sup> La Res. GMC 26/03 derogó la Res. GMC N° 21/02 en tanto era necesario actualizar la legislación para brindar al consumidor toda la información indispensable, incluyendo: denominación de venta del alimento, lista de ingredientes, contenidos netos, identificación del origen, nombre o razón social y dirección del importador, para alimentos importados, identificación del lote, fecha de duración, preparación e instrucciones de uso del alimento.

Para sintetizar, algunas de las instituciones del MERCOSUR salud (el GTSAN, el CIENT y la RMS) impulsaron iniciativas y recomendaciones que apuntaron explícitamente a la SAN, mientras que otras (CIENT, GAHENT, CIDSS) tuvieron iniciativas más implícitas ya que al centrarse en las ENT y los DSS incorporaron el tema de la alimentación y la obesidad. Todas ellas se convirtieron en ámbitos de intercambio y de elaboración conjunta de indicadores y de recomendaciones en materia de SAN, significando esto un logro en el tratamiento de la temática SA al interior del MERCOSUR. A su vez, el CT 7 impulsó una reglamentación que apunta a la SA de manera más difusa –la Res. GMC 45/06 que prohibió toda publicidad engañosa-. Por su parte la CA-SGT 3, al elaborar los RTM referidos al rotulado nutricional de alimentos, impulsó políticas regionales de SA explícitas, que pueden considerarse verdaderos logros en el tratamiento de la temática SA en el PIR.

## **2.8. La vía Cultural: CPC, RMADS, ISM y RMC.**

Paradójicamente no fue la Reunión de Ministros de Cultura (RMC) quien impulsó iniciativas y compromisos orientados a recuperar el patrimonio alimentario regional.

El primer espacio institucional en abordar la cuestión de los alimentos desde un enfoque cultural fue la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), actual PM, que en el 2003 recomendó al GMC declarar a la yerba mate y sus derivados como producto regional autóctono del MERCOSUR, con el objeto de proteger su calidad, incrementar su producción y promover su comercialización y consumo (Rec. CPC 23/03). Como continuación de esto en diciembre del 2004, a partir de una propuesta de Argentina, la CPC declaró a *La Ruta de la Yerba Mate como Ruta Alimentaria del MERCOSUR*<sup>112</sup> con el objetivo de posicionar a este alimento regional autóctono del bloque como parte del patrimonio cultural común y al turismo como instrumento de promoción de este alimento, para así contribuir al desarrollo de las economías regionales (Decl. CPC 10/04). Sin embargo, se trata de una iniciativa que apunta a la SA de manera muy indirecta o incluso difusa ya que se centra en un objetivo diferente a la SAN.

El otro foro que impulsó iniciativas en este sentido fue la RMADS, en el marco de la creación de su *Grupo Temático de Seguridad Alimentaria y Nutricional (GT SAN-RMADS)* encargado de su respectivo proyecto pluriestatal (RMADS, Actas 02/04, 01/07 y 02/10), que

---

<sup>112</sup> La Ruta de la Yerba Mate es un itinerario turístico sustentado en la cultura de la yerba mate que atraviesa las provincias argentinas de Corrientes y Misiones. El corredor propone conocer “una vida en verde yerba”: el proceso productivo, su pasado, su presente y el de su gente con sus mitos y costumbres. Para más información: <http://www.rutadelayerbamate.org.ar/>

puede encuadrarse en la *vía Cultural* en tanto ya en el año 2009 los Ministros de esta reunión acordaron que el objetivo de la propuesta sería “identificar los alimentos constitutivos de la identidad y la cultura alimentaria de los países del MERCOSUR” (RMADS, Acta 01/09). Así, en junio del 2010, este órgano en conjunto con la REAF realizaron el *Seminario “Los alimentos autóctonos del MERCOSUR en nuestras políticas de seguridad alimentaria y nutricional”*, a partir del cual se llegó a los siguientes acuerdos: fortalecer la seguridad y soberanía alimentarias; revalorizar los alimentos autóctonos, sus formas de producción local y el impacto económico de su consumo; y rescatar recetas típicas y costumbres vinculadas al consumo de los alimentos autóctonos y tradicionales. En función de estos acuerdos, se estableció como plan de trabajo la realización de una publicación regional acerca de alimentos autóctonos y tradicionales de nuestros países como insumo para trabajar en el derecho a la información; y se enfatizó en la importancia de construir consensos y adoptar posiciones comunes en foros internacionales con competencia en temas de SAN y AF (RMADS, Acta 01/10). A su vez, también en junio de 2010 los Ministros de Desarrollo Social acordaron comenzar a trabajar técnicamente en la creación de un *Sello o distintivo común de los Alimentos Autóctonos del MERCOSUR* (RMADS, Acta 01/10), propuesta que finalmente jamás se concretó.

Siguiendo esta línea de trabajo, en junio de 2012, se presentó finalmente el *Proyecto “Revalorizando Nuestros Alimentos Tradicionales”<sup>113</sup>: Seguridad Alimentaria, Identidad y Diversidad Cultural en el MERCOSUR*, elaborado por GT SAN-RMADS, con el apoyo técnico del ISM (CISM, Acta 02/14, Anexo 4). El proyecto se planteó el objetivo de elaborar una publicación regional con la finalidad de:

La promoción de una identidad alimentaria basada en el respeto por la diversidad biológica y cultural y el fomento de productos tradicionales compartidos, desde un enfoque de derechos y sobre la base del fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, la revalorización de las formas de producción local y el reconocimiento de diversas prácticas y representaciones culturales vinculadas al consumo de los alimentos compartidos (RMADS, Acta 01/12).

Si bien el impulso inicial fue de la RMADS, se propició la articulación interinstitucional hacia el interior de los países con el fin de facilitar el relevamiento de la información necesaria para elaborar la publicación. Así, los Ministerios de Desarrollo Social de cada país se pusieron en contacto con distintos actores capaces de aportar datos y experiencias acerca de

---

<sup>113</sup> Los alimentos tradicionales son aquellos que están fuertemente vinculados con un territorio y su historia, y que abarcan una constelación de saberes, significados, valores y prácticas asociadas tal que forman parte de la identidad de un grupo. Se utilizó en este proyecto el concepto de alimento tradicional en lugar de alimento autóctono, ya que es más amplio: los alimentos tradicionales pueden ser alimentos propios de un lugar (autéctonos) o introducidos en antigua data, pero que se encuentran integrados al sistema agrícola local y a la cultura alimentaria regional (MDS, 2013:25).

los alimentos tradicionales. En especial, se articuló con los Ministerios o Secretarías de Cultura, razón por la cual la RMC comenzó también a involucrarse con el proyecto. Esto llevó a que en la *Declaración de Buenos Aires por un MERCOSUR Social e inclusivo “Avanzando hacia la Patria Grande”* (CCMAS, Acta 01/12, Anexo 7) en ocasión de la II Sesión Ampliada de la CCMAS -en la cual la RMC fue una de las reuniones participantes- los Ministros acordaran, además de profundizar la iniciativa en el marco de la RMADS y el ISM (Punto 3), promoverla “desde la RMC, de forma articulada con la RMADS” (Punto 10), asumiendo un compromiso con el mismo. También se articuló con organismos vinculados a la AF y a pueblos originarios, universidades, institutos nacionales, canales de televisión públicos y organizaciones de la sociedad civil (MDS, 2013).

El producto del proyecto fue una publicación editorial de carácter regional titulada *Nuestros Alimentos Tradicionales* y editada en 2013 por el Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. El propósito de la misma fue visibilizar, reivindicar y fomentar el cultivo y el consumo de los alimentos tradicionales de los países de la región, así como las prácticas culinarias tradicionales, rescatando los aspectos comunes y diversos, para promover una identidad alimentaria regional, desde un enfoque de derechos y sobre la base de tres objetivos:

- 1) Fortalecer la Seguridad Alimentaria con Soberanía.
- 2) Revalorizar las formas de producción local.
- 3) Reconocer y promover las diversas prácticas y representaciones culturales (recetas, técnicas, usos y procedimientos, valores sociales y simbólicos, expresiones patrimoniales y formas de comensalidad), vinculadas al consumo de los alimentos compartidos (MDS, 2013:61).

La publicación, en primer lugar, desarrolla un marco conceptual sobre los alimentos tradicionales y las relaciones de éstos con la identidad cultural de los pueblos y la SA. En segundo lugar, profundiza en dos de los alimentos tradicionales del MERCOSUR, el maíz y la mandioca, describiendo su importancia nutricional, la localización de los cultivos, sus formas de producción y de acceso. Le sigue un recetario de ambos alimentos, que da cuenta de la diversidad de las prácticas culinarias tradicionales de la región, los utensilios que se utilizan y las leyendas y voces populares de cada país (MDS, 2013:11). El material fue difundido en la Cumbre Social del MERCOSUR, en el Día Mundial de la Alimentación, el Día MERCOSUR de la Lactancia Materna y el Día del Agua, pero no estuvo orientado al público en general, sino a funcionarios y técnicos de los EP y a referentes sociales, para que estos lo difundieran a su vez través de su trabajo (MDS, 2013).

En conclusión, el GT SAN-RMADS, su Proyecto *Revalorizando Nuestros Alimentos Tradicionales*, el compromiso con el mismo y su producto (la publicación *Nuestros Alimentos Tradicionales*), orientados explícitamente al intercambio de experiencias para la promoción

de una identidad alimentaria regional y al fortalecimiento de una SA basada en el respeto de la diversidad cultural (MDS, 2013:61), pueden considerarse un logro en el tratamiento de la temática SA en el organismo regional, en tanto el Proyecto se concretó satisfactoriamente.

## Capítulo VI

### Los espacios institucionales del MERCOSUR relacionados con la seguridad alimentaria y sus políticas, iniciativas y compromisos en el periodo 2003-2015 (Parte 2)

#### 2.9. La vía Inocuidad: RMA, SGT 8, CA-SGT 3, RMS, CT 5, GMC y CMC.

En el periodo 2003-2015, los distintos espacios institucionales del MERCOSUR vinculados con la inocuidad de los alimentos lanzaron un amplio conjunto de normativas e iniciativas conjuntas. Si bien muchas de éstas tienen como principal objetivo promocionar las exportaciones, al mismo constituyen un parámetro de buenas prácticas en la producción y comercialización interna, contribuyendo de esta manera a la inocuidad y sanidad de los alimentos.

En los que respecta a la *Lucha conjunta contra plagas transfronterizas y acciones de sanidad animal* es paradigmático el caso de la lucha contra la fiebre aftosa, que afectaba a la región a comienzos del siglo, perjudicando no sólo la comercialización externa de los productos alimentarios derivados de la ganadería, sino también la sanidad y la inocuidad de los mismos al interior de los países. Ante esta problemática, en junio del 2005, el CMC encomendó a la Reunión de Ministros de Agricultura (RMA) que, con la asistencia de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), preparara una propuesta del *Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (PAMA)* (Dec. CMC 08/05). En diciembre de ese año el CMC aprobó el PAMA 2006-2009 elaborado por la RMA y le encomendó a esta misma Reunión que asegurara el cumplimiento del mismo. El objetivo del Programa fue complementar y uniformizar los programas y acciones nacionales vinculados a la sanidad animal para así optimizar la situación sanitaria regional y mejorar las condiciones de comercialización para los animales y productos agropecuarios. El PAMA se propuso como meta erradicar la Fiebre Aftosa en el ámbito del MERCOSUR y EA (Bolivia y Chile), para el 31 de diciembre del año 2009, y sustentar esa condición epidemiológica mediante el funcionamiento de un sólido Sistema de Atención Veterinaria (Dec. CMC 25/05).

En el marco del PAMA, en 2007, el CMC aprobó el Proyecto piloto del FOCEM "MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa", presentado por el Comité MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa (CMA) (Dec. CMC 08/07). La coordinación de acciones regionales en el

ámbito de este Proyecto fue tal que en el 2008 el CMC autorizó la utilización de recursos presupuestarios correspondientes a Brasil para la construcción de corrales comunitarios en Bolivia, por parte del Servicio Sanitario de Brasil (Dec. CMC 52/08). En la Cumbre de Caracas del 2014, durante la cual el Proyecto estaba en su etapa final, se resaltó esta colaboración técnica y financiera regional brindada a Bolivia en tanto resultó fundamental para que se alcanzara la certificación Zona Libre de Fiebre Aftosa con vacunación (CMC, Acta 01/14, Anexo 9)

En lo que refiere a la *Adopción y armonización de normas sobre requisitos sanitarios y fitosanitarios, sanidad vegetal y animal e inocuidad de los alimentos* y la adecuación al Codex Alimentarius (FAO-OMS) y al Acuerdo MSF (OMC), se destacan un conjunto de Res. GMC.

En primer lugar, la creación en el año 2004 del *Grupo ad hoc sanitario y fitosanitario* (GAHSF) dependiente del GMC, con el objetivo de tratar las cuestiones sanitarias y fitosanitarias vinculadas al comercio exterior y de cumplir los objetivos y las tareas comprometidas en las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE en materia sanitaria, fitosanitaria e inocuidad alimentaria (Res. GMC 04/04, Art. 1). A partir del trabajo de este grupo en el 2006 se firmó un Convenio de financiación entre el MERCOSUR (en calidad de beneficiario) y la Unión Europea (como donante) mediante el cual, ésta última contribuyó con 6 millones de euros a la financiación de un proyecto de cooperación que se propuso como objetivo la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios, inocuidad de alimentos y producción agropecuaria diferenciada (Res. GMC 32/06 y anexo). Como resultados de este proyecto, ejecutado entre los años 2007 y 2014, se destacan la elaboración de talleres y seminarios de capacitación así como de manuales, protocolos y guías técnicas para los técnicos de los Ministerios y los Servicios Sanitarios; el equipamiento de los laboratorios de los servicios sanitarios, y la creación de la Red de Información Sanitaria del MERCOSUR (REDISAM) en junio de 2015, una herramienta de gestión de información sanitaria para los EP, que permite un acceso directo y online de los usuarios de organismos de gobierno a una base de datos de legislación a nivel nacional y regional, requisitos, bibliografía, datos de interés, análisis de riesgo, notificaciones de alerta y otros documentos (ON24, 2015).

En segundo lugar, se destaca el trabajo del SGT 8 (Agricultura) que derivó en una multiplicidad de resoluciones del GMC en materia fito y zoonosanitaria, las cuales luego fueron incorporadas por los EP, contribuyendo a la armonización normativa de los países de la región en este sentido. Así, en el 2005, se aprobaron el *Sistema Integrado de medidas fitosanitarias*



para el manejo de riesgo de *Xanthomonas Axonopodis* pv. *citri* en frutos cítricos (Res. GMC 48/05) y del nuevo *Procedimiento para la aprobación de tratamientos cuarentenarios para productos vegetales* (Res. GMC 49/05) que vino a actualizar el aprobado en 1996 y estableció la información técnica requerida para este tipo de tratamientos y las condiciones para su reconocimiento como un tratamiento MERCOSUR. Además, entre el 2003 y el 2012 se aprobaron, a través de Res. GMC, un total de 42 sub-estándares de requisitos fitosanitarios, para los EP del MERCOSUR, que vinieron instaurar o actualizar la normativa para las siguientes especies vegetales: lotus, ananá, arroz, maíz, manzano, durazno, vid, peral, ciruelo, damasco, ajo, café, soja, cebolla, banana, maíz, melilotus, poroto, maní, kiwi, remolacha, mango, cítricos, centeno, pimiento, tomate, trigo, triticale, zanahoria, cebada, arándano, avena, frutilla, girasol, cerezo dulce, cerezo ácido, arveja, sorgo, cacao y colza (Res. GMC 35/03, 37/03/, 39/03, 40/03, 51/05, 52/05, 53/05, 54/05, 55/05/, 56/05, 19/06, 22/06, 23/06, 52/06, 53/06, 54/06, 55/06, 56/06, 57/06, 58/06, 60/06, 61/06, 67/06, 35/07, 36/07, 38/07, 39/07, 40/07, 08/98, 09/09, 10/09, 11/09, 12/09, 07/10, 08/10, 09/10, 10/10, 13/10, 06/11, 09/12, 10/12). También a través de Res. GMC, se aprobaron entre el 2003 y el 2014, requisitos zoonosanitarios para la importación de animales bovinos y bubalinos, abejas reinas y productos apícolas, ovinos y caprinos, embriones bovinos, semen ovino, semen caprino, semen y embriones de rumiantes, cerdos, semen bovino y bubalino, semen ovino congelado, semen caprino congelado y cerdos domésticos (Res. GMC 29/03, 30/03, 31/03, 32/03, 23/07, 07/09, 25/10, 26/10, 27/10, 11/12, 28/12, 14/13, 15/13, 16/13, 32/14, 45/14, 48/14, 49/14, 54/14, 55/14, 56/14).

En tercer lugar, a partir del trabajo CA-SGT 3, se aprobaron en el periodo 2003-2015 una serie de RTM –veinte en total- luego incorporados a los ordenamientos jurídicos de los EP, que apuntaron explícitamente a garantizar la inocuidad y salubridad de alimentos adaptándose a los parámetros internacionales establecidos por el Codex Alimentarius: el RTM sobre la lista positiva de polímeros y resinas para envases y equipamientos plásticos en contacto con alimentos (Res. GMC 24/04), el RTM para la restricción de uso de determinados aditivos alimentarios (Res. GMC 15/05), los RTM sobre asignación de aditivos y sus concentraciones máximas para helados comestibles (Res. GMC 07/06), para salsas y condimentos (Res. GMC 08/06), para bebidas no alcohólicas (Res. GMC 09/06), para cereales y productos a base de cereales (Res. GMC 09/07), el RMT sobre aditivos aromatizantes/saborizantes (Res. GMC 10/06), el RMT lista general armonizada de aditivos alimentarios y sus clases funcionales (Res. GMC 11/06), el RTM sobre disposiciones para envases, revestimientos, utensilios, tapas y equipamientos metálicos en contacto con alimentos (Res. GMC 46/06), el RTM sobre

envases PET-PCR grado alimentario destinados a estar en contacto con alimentos (Res. GMC 30/07), el RTM sobre lista positiva de aditivos para materiales plásticos destinados a la elaboración de envases y equipamientos en contacto con alimentos (Res. GMC 32/07), el RTM sobre la exclusión de uso de aditivos alimentarios (Res. GMC 34/07), el RTM sobre colorantes en envases y equipamientos plásticos destinados a estar en contacto con alimentos (Res. GMC 15/10), el RTM sobre migración en materiales, envases y equipamientos plásticos destinados a estar en contacto con alimentos (Res. GMC 32/10), el RTM sobre aditivos alimentarios autorizados para ser utilizados según las buenas prácticas de fabricación (BPF) (Res. GMC 34/10), el RTM sobre límites máximos para aditivos excluidos de la lista de “aditivos alimentarios autorizados para ser utilizados según las BPF (Res. GMC 35/10), el RMT sobre límites máximos de contaminantes inorgánicos en alimentos (Res. GMC 12/11), el RMT sobre lista positiva de monómeros, otras sustancias de partida y polímeros autorizados para la elaboración de envases y equipamientos plásticos en contacto con alimentos (Res. GMC 02/12), el RTM sobre materiales, envases y equipamientos celulósicos destinados a estar en contacto con alimentos (Res. GMC 40/15) y el RTM sobre materiales, envases y equipamientos celulósicos destinados a estar en contacto con alimentos durante la cocción o calentamiento en horno (Res. GMC 42/15).

En cuarto lugar, como medida de adecuación al nuevo Reglamento Sanitario Internacional<sup>114</sup> sancionado en 2005 y con gran incidencia en lo que refiere a inocuidad de los alimentos a nivel regional, se aprobaron los *Procedimientos mínimos para el control sanitario* en la preparación, acondicionamiento, almacenamiento y distribución de alimentos en puertos, aeropuertos, terminales internacionales de carga y de pasajeros, pasos de frontera terrestres del MERCOSUR y para los medios de transporte internacional que por ellos circulan (Res. GMC 43/14) a partir del trabajo de un Grupo Técnico Asesor de implementación, análisis y revisión de dicho Reglamento dependiente de la RMS.

En lo que respecta a la subvía *Promoción de buenas prácticas en la producción y la comercialización*, se destaca el *Programa de cooperación de Italia “Cursos de Alta formación para cuadros dirigentes de los países del MERCOSUR”* en el marco del cual se realizó en mayo-junio de 2007 un *Curso sobre la integración en el sector agroalimentario* con el objetivo garantizar buenas prácticas en el comercio de los productos alimenticios y de

---

<sup>114</sup> El Reglamento Sanitario Internacional (RSI) es un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante para 194 países, entre ellos todos los Estados Miembros de la OMS. Tiene por objeto ayudar a la comunidad internacional a prevenir y afrontar riesgos agudos de salud pública susceptibles de atravesar fronteras y amenazar a poblaciones de todo el mundo. El RSI, que entró en vigor el 15 de junio de 2007, obliga a los países a reforzar sus medios actuales de vigilancia y respuesta sanitarias para poder detectar, notificar y controlar los eventos de salud pública. Para más información: [http://www.who.int/topics/international\\_health\\_regulations/es/](http://www.who.int/topics/international_health_regulations/es/)

proteger la salud de los consumidores. El mismo abarcó los siguientes temas: utilización de los recursos agrícolas, seguridad de los productos alimenticios y confianza de la opinión pública al respecto, etiquetas y empaques, controles sanitarios y Código Alimentario (CCT, Acta 01/07). En la misma línea, en diciembre del 2009, se realizó en Buenos Aires, a partir de la cooperación de JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Japón), el *Seminario MERCOSUR sobre Análisis para la Inocuidad y Seguridad de Alimentos*, que se propuso fomentar el intercambio de información, experiencias y desafíos existentes en los EP en materia de buenas prácticas para la inocuidad alimentaria, para contribuir a la búsqueda de soluciones conjuntas (CCT, Acta 04/09).

Asimismo, en el 2012 se realizó, por instrucción del GMC, una reunión del SGT 3 en conjunto con el SGT 8, en la cual se trabajó en una ficha de identificación para elaborar un *Proyecto sobre Inocuidad en los alimentos* (SGT 3, Acta 01/12), significando esto un intento de articulación entre ambos grupos. Se esperaba que la UE cooperara financieramente para ponerlo en marcha, pero nunca llegó la respuesta y el proyecto quedó trunco (CCT, Actas 01/12 y 01/13).

Por último, como parte de la subvía *Información y protección al consumidor en materia de inocuidad* se destaca el Acuerdo 11/07 de la RMS *Fortalecimiento político para el control de la promoción y propaganda de productos de uso y consumo humano con impacto sobre la salud (sujetos a la vigilancia sanitaria de los Ministerios de Salud o Agencias Sanitarias) en el MERCOSUR y EA*, mediante el cual los Ministros de Salud acordaron promover acciones a nivel regional, impulsar directrices a través de las instancias del MERCOSUR Salud y fomentar el intercambio de información entre las Unidades de Control de la Publicidad competentes (RMS, Acta 02/07, Anexo 3). A partir de este Acuerdo y del trabajo del CT 5 (Defensa del consumidor) se aprobó la Res. GMC 01/10 *Armonización normativa de los EP en materia de protección de la salud y la seguridad de los consumidores*, la cual dispone que los proveedores de productos que tengan conocimiento de su peligrosidad o nocividad, deben comunicarlo inmediatamente a las autoridades nacionales competentes del país y a los consumidores y usuarios del mismo, mediante anuncios publicitarios. Al mismo tiempo establece que cuando un EP tenga conocimiento debidamente fundado de la peligrosidad o nocividad de productos con base en estudios o evaluaciones técnicas, debe informarlo en forma inmediata a los demás EP (Res. GMC 01/10, Art 1 y 2). Si bien tanto el Acuerdo como la Resolución abarcan todos los productos y no se enfocan específicamente en los alimentos, los incluyen, por lo cual pueden incluirse dentro de la subvía *Protección de los consumidores*, aunque como PICSAAs difusas.

En resumen, puede afirmarse que en lo que concierne al tratamiento de la inocuidad de los alimentos, los mayores logros se dieron en lo que respecta a la lucha contra las plagas transfronterizas y a la armonización normativa. Sin embargo, las iniciativas y normativas sanitarias y fitosanitarias impulsadas por la RMA, el SGT 8 y el GAHSF abordaron la SA de manera implícita -en tanto su objetivo primordial era facilitación del comercio- mientras que la normativa derivada del trabajo de la CA-SGT3 (los RTM) referidos a aditivos y envases de alimentos hizo una alusión más explícita a la SAN. Por su parte la promoción de buenas prácticas se limitó a cursos de formación de dirigentes, y la protección de los consumidores apareció sólo de manera difusa.

## **2.10. La vía Científico-tecnológica: RMACTIM, RECyT, GMC y CMC.**

Para analizar las iniciativas de esta vía es preciso aclarar que existen en el ámbito del MERCOSUR dos instancias institucionales de ciencia y tecnología. Por el lado técnico, bajo la órbita del GMC, la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología (RECyT) creada en 1992 con el objetivo de “promover el estudio de aspectos vinculados a la materia, con vistas a la integración de las instituciones de investigación y a la formulación de lineamientos básicos para las políticas científicas y tecnológicas” (Res. GMC 24/92). Por el lado político, en el CMC, la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR (REMACTIM) creada en 2005 con la función proponer al CMC, por medio del GMC, medidas tendientes a la coordinación y la cooperación en el área (Dec. CMC 05/05, Art. 1).

Ya en el año 2002, durante la XXVIII RECyT, se establecieron como líneas estratégicas para la región varias temáticas vinculadas a la SA, entre ellas el desarrollo de la biotecnología, el mejoramiento de la productividad agropecuaria, el mejoramiento de la calidad de vida y el tratamiento de los recursos naturales (RECyT, Acta 02/02, Anexo 5).

Desde el año 2003, comenzaron desarrollarse en el ámbito de RECyT dos proyectos sobre cuestiones vinculadas a la SA que pueden ubicarse en la subvía que en el capítulo anterior hemos denominado *Generación de conocimientos SA*.

Uno de ellos fue el *Proyecto ALCUE Food-Calidad y Seguridad Alimentaria*, lanzado en febrero de 2005 en Buenos Aires y cuya coordinación quedó a cargo del CIRAD de Francia –por la UE- y de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de Argentina –por ALyC-. La meta del proyecto fue “Establecer una Plataforma en red para promover y enriquecer la cooperación científica y tecnológica en Calidad y Seguridad de los Alimentos de los países (ALC-UE),

fortaleciendo la cooperación en I+D” (RECyT, Acta 01/05), constituyendo así una iniciativa orientada explícitamente a la SA.

El otro fue el *Proyecto Biotecnología / Biotech UE-MERCOSUR* cuyos avances determinaron que en junio del 2011 se conformara en una Comisión Temática específica para tratar esta cuestión, denominada Plataforma Biotech (RECyT, Acta 01/11). A partir del trabajo de la RECyT en materia de biotecnología, el GMC firmó en el año 2005 el *Convenio de financiación MERCOSUR-Unión Europea para el Programa de Apoyo al desarrollo de las biotecnologías en el MERCOSUR-BIOTECH*, mediante el cual la UE se constituyó en cooperante técnico y financiero con el objetivo de promover el desarrollo y la explotación de las biotecnologías en el MERCOSUR, para así aumentar el valor añadido y la competitividad de sus productos en los mercados internacionales (Res. GMC 58/05). Este convenio se renovó en el 2014 con el *Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Biotecnología en el MERCOSUR II – Biotech II* con el objetivo de “facilitar el desarrollo de la biotecnología en los EP del MERCOSUR como sector clave para el desarrollo económico, a través de la creación de empleos de alta calidad e incremento de la competitividad de sectores con alto impacto en la reducción de la pobreza [...]” (Res. GMC 01/14). Si bien estos proyectos no apuntaron explícitamente a la SA, y la biotecnología ha generado controversias, lo cierto es que la revolución biotecnológica ha permitido avances en materia de SA (Bisang et al., 2008), y de allí que indirectamente este tipo de proyectos contribuyan a la SA.

A su vez, el trabajo llevado a cabo por la REMACTIM desembocó en la aprobación del *Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR* para el periodo 2008-2012 (Dec. CMC 03/08, Art. 1), que tuvo su continuación en el Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el periodo 2015-2019 (Dec. CMC 44/14).

Ambas versiones del Programa incorporaron la temática de la SA, ya que incluyeron entre sus ejes programáticos, el Eje III-Dimensión social, que se propuso “Fortalecer la capacidad de respuesta a los desafíos del proceso de inclusión social por medio de la democratización del acceso al conocimiento, favoreciendo la inclusión de los diversos segmentos de la sociedad, particularmente aquellos históricamente al margen del proceso de desarrollo” (Dec. CMC 03/08, Anexo). Para este eje el Programa contempló, entre otras, la cuestión de la SA, y en esta línea se planteó “Promover el desarrollo y la difusión de tecnologías orientadas a la seguridad alimentaria, del campo a la mesa, apuntando a contribuir a la prevención y el combate de los perjuicios derivados de la contaminación de insumos y procesos empleados en la producción de alimentos” (Dec. CMC 03/08, Anexo). La segunda

versión del Programa se planteó además “Promover estudios comparativos sobre las condiciones de seguridad alimentaria en el MERCOSUR de forma de orientar acciones que tengan como foco la mejora de las condiciones alimentarias de las poblaciones locales en las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación” (Dec. CMC 44/14, Anexo). El Programa y en particular su eje III, que incluye la línea SA, puede considerarse dentro de la subvía *Generación de conocimientos SA*, en tanto se propone promover el desarrollo de tecnologías orientadas a la SA, pero especialmente en la subvía *Difusión de conocimientos SA* ya que como consta en lo citado más arriba, en lo que concierne a la SA el Programa hace énfasis en lo referido a la extensión y comunicación.

En definitiva, los órganos de ciencia y tecnología del MERCOSUR incorporaron la temática SA en sus Programas de Trabajo, lo cual representa un logro de por sí, e impulsaron dos iniciativas de generación de conocimiento en este sentido, una que hace referencia explícita a la SA (el Proyecto ALCUE Food) y otra que apunta a ella más implícitamente (el Proyecto Biotech).

### **2.11. La vía Ambiental: RMMA, SGT 6, GAHLDS, GAHANAG, PM, CMC y GMC.**

En el 2003 se creó la Reunión de Ministros de Medio Ambiente (RMMA) con la función de proponer al CMC medidas tendientes a la coordinación de políticas para promover la gestión ambiental y el desarrollo sostenible, así como las acciones de cooperación y articulación en materia de medio ambiente entre los EP (Dec. CMC 19/03, Art. 1). La decisión de crear un foro político para tratar la temática ambiental, que viniera a complementar y fortalecer al foro técnico SGT 6 (Medio ambiente)<sup>115</sup>, puede considerarse una verdadera política ambiental y un marco general para políticas, iniciativas y compromisos ambientales con interfaz en la SA que fueron impulsadas en el periodo estudiado. Como marco general se suma también la entrada en vigor el 27 de junio del 2004 del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (AMMAM)<sup>116</sup> y la creación en el 2006 del Sistema

---

<sup>115</sup> El SGT 6 fue creado en 1995 mediante la Res. GMC 20/95 con el objetivo general de formular y proponer estrategias y directrices que garanticen la protección y la integridad del ambiente en los EP.

<sup>116</sup> En 2001 se aprobó el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (Dec. CMC 02/01) mediante el cual los EP reafirmaron su compromiso con los principios de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992), la protección del ambiente y el desarrollo sostenible y se comprometieron a cumplir los acuerdos internacionales en la materia y profundizar el análisis de los problemas ambientales de la región.

de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM)<sup>117</sup> y su Grupo ad Hoc en el marco de SGT 6, con el apoyo de AECID (RMMA, Acta 01/06), así como la inclusión en el PEAS del Eje VIII “Promover la sustentabilidad ambiental”, la Directriz 22 “Consolidar la temática ambiental como eje transversal de las políticas públicas” -y especialmente el Objetivo prioritario “Promover políticas públicas para la agricultura familiar apuntando a su sustentabilidad socio ambiental y adaptación a los cambios climáticos” en tanto articula con otro sector vinculado a la SA-, y la Directriz 23 “Promover cambios en dirección a padrones más sustentables de producción y consumo” (Dec. CMC 12/11, Anexo).

También puede considerarse como marco general la *Declaración de Buenos Aires de la XV RMMA* (11 de mayo de 2012) en la cual los Ministros de Medio Ambiente de los EP y Chile, en el contexto del proceso preparatorio de Rio+20<sup>118</sup>, establecieron entre sus lineamientos, y a partir de la propuesta de Brasil en la misma reunión, a la importancia de asegurar la SA (RMMA, Acta 01/12 y Anexo 3, Art. 4) y el *Proyecto de cooperación financiado por la UE Apoyo a la Profundización del proceso de integración económica y desarrollo sostenible del MERCOSUR* (Eco-Normas) (2009-2014).

En lo que respecta a la *Gestión conjunta sostenible de recursos naturales transfronterizos*, y específicamente en lo que respecta al recurso agua, se destacan las políticas, iniciativas y compromisos entorno al Acuífero Guaraní<sup>119</sup> impulsadas por distintas instancias institucionales. Sobresale la creación en el 2004 del *Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní* (GAHANAG) como foro auxiliar del CMC, al que se le asignó la misión de elaborar un *Proyecto de Acuerdo de los EP del MERCOSUR sobre el Acuífero Guaraní* (Dec. CMC 25/04), como herramienta de gestión conjunta, que fue finalmente firmado durante el plenario del CMC en San Juan el 2 de agosto de 2010 (CMC, Acta 01/10). Para reafirmar este compromiso, al día siguiente, los Presidentes de los EP emitieron una *Declaración especial sobre el Acuífero Guaraní* en la que se congratularon por la firma del Acuerdo (CMC, Acta 01/10, Adjunto 6). El Acuerdo, que fue internalizado por los EP en los años que siguieron, consagra la soberanía de los EP sobre este recurso hídrico transfronterizo y marca pautas para su conservación y aprovechamiento sustentable. Sostiene que cada país ejerce en su territorio el derecho soberano a la gestión, control y aprovechamiento sobre la base de criterios de uso

---

<sup>117</sup> El SIAM está orientado a generar y sistematizar datos estadísticos e indicadores medioambientales de la subregión con el objetivo de contribuir a la toma de decisiones. Su creación contó con el apoyo de GTZ (RMMA, Acta 01/06) y más tarde de AECID (RMMA, Acta 01/13).

<sup>118</sup> Rio + 20 es el nombre abreviado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil del 20 al 22 de junio de 2012, veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra en Río en 1992. Para más información <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>

<sup>119</sup> El Acuífero Guaraní es la mayor reserva de agua dulce subterránea transfronteriza en el mundo, ocupando un área de 1,2 millones de km<sup>2</sup> por debajo de los EP del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

racional y sustentable, respetando la obligación de no causar perjuicio sensible a los demás EP ni al ambiente y comprometiéndose a informarles sobre las actividades relacionadas con el Acuífero. Además, establece los mecanismos que debe seguir un país cuando considera que sufre un perjuicio por la actividad de un vecino (AAG, 2010).

También el PM impulsó iniciativas vinculadas a la gestión del acuífero, vinculadas al trabajo de su Comisión de Desarrollo Regional Sustentable. En el 2008 el PM recomendó al CMC el *Diseño de una Política común respecto al uso de los recursos del Sistema Acuífero Guaraní* y propuso crear comisiones específicas sobre el tema en el PM y en los parlamentos de los EP (Rec. PM 02/08). Esta iniciativa tuvo su continuación en el año 2009, cuando el PM recomendó al CMC la *Creación de un Instituto Regional de Investigaciones y Desarrollo del Agua Subterránea y de la Protección Ambiental de Acuíferos del MERCOSUR* (INRA MERCOSUR) con la función de brindar apoyo científico-técnico a los EPyA en la gestión y protección de los acuíferos, para así mejorar la estructura institucional regional de políticas comunes en el uso de recursos hídricos (Rec. PM 25/09). Estas propuestas, que no fueron retomadas por el CMC, representan una idea superadora de la del Acuerdo de Acuífero, en tanto apuntan a construir una verdadera política común, y constituyen un intento del PM de acompañar las iniciativas de otros espacios institucionales sin poder decisorio (Caetano, 2006; Porcelli, 2009, Perrotta, 2013). Además, y como compromiso con el recurso agua, el PM emitió su *Adhesión a la celebración por el Día Mundial del Agua* (Decl. PM 08/10).

A su vez, en la Cumbre de Mendoza del 29 de junio de 2012, los Presidentes de los EPyA emitieron la *Declaración sobre uso, conservación y aprovechamiento soberano y sustentable de los recursos y riquezas naturales*, en el que declararon la importancia de la cooperación y del intercambio de información entre las Partes para lograr este objetivo (CMC, Acta 01/12, Adj. 3).

También en el marco del SGT 6 y de la RMMA se trató la temática de los recursos hídricos. En el 2005 los Ministros de Medio Ambiente acordaron elaborar un *Protocolo Adicional al AMMAM* en materia de gestión ambiental integral de los recursos hídricos, crear un *Grupo Ad Hoc sobre Recursos Hídricos* (GAHRH) en el marco del SGT 6 como foro auxiliar de la RMMA y solicitar al CMC que propiciara un espacio de articulación con el GAHANAG para asegurar la participación de la RMMA en el proceso de negociación del Proyecto de Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (RMMA, Acta 02/05, Anexo 4; Acuerdo 04/05). En 2005 comenzó a funcionar el GAHRH con el cometido de analizar la propuesta de Protocolo (SGT 6, Acta 01/05, Anexo 2), pero finalmente no se aprobó el Protocolo y ante la poca incidencia que logró tener en el Proyecto del Acuerdo Acuífero Guaraní y la



desarticulación con respecto al GAHANAG, en 2008 se retiró el tema de la agenda del SGT 6 (SGT 6, Acta 01/08).

En lo que respecta a la gestión sostenible de los bosques –también recomendada por los organismos internacionales- en el 2007 hubo un tímido intento de introducir esta temática en el SGT 6, pero finalmente esto no prosperó (SGT 6, Acta 01/07, 02/07, 03/07).

En lo relativo a la gestión sostenible del recurso tierra, se destaca la labor llevada a cabo por la RMMA y el SGT 6 en lo referido a la lucha contra la desertificación y la sequía (una visión muy ligada al cambio climático), quedando fuera otras temáticas importantes para la gestión sostenible del suelo como lo es la reducción del uso de agroquímicos (REDA, 2014a). La temática se instaló a partir de la *Declaración de los Ministros de Medio Ambiente durante la IV RMMA sobre Lucha contra Desertificación y Sequía* el 18 de Noviembre de 2005, en la cual manifestaron “Su profunda preocupación por la degradación del recurso suelo, que sigue constituyendo la principal fuente de producción de alimentos para la mayoría de los países en desarrollo” y su determinación para conseguir una aplicación eficaz y oportuna de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD) en los EP (RMMA, Acta 02/05, Anexo 6). En esa reunión se creó *Grupo Ad Hoc de Lucha contra la Desertificación (GAHLCD)* ante la necesidad de insertar esta temática en la agenda de desarrollo del MERCOSUR y con el objetivo de formular una Estrategia MERCOSUR al respecto.

En el 2007, los Ministros firmaron un proyecto de decisión mediante el cual aprobaron el Acuerdo sobre la *Estrategia MERCOSUR de Lucha contra la Desertificación, la Degradación de las Tierras y los Efectos de la Sequía*, encomendaron al GAHLCD el desarrollo de la primera parte de la Estrategia, y solicitaron al CMC que propiciara la articulación entre el SGT 6 y el GAHLCD y otros foros del MERCOSUR -SGT 7, SGT 8, SGT 9, SGT 10, SGT 11, SGT 15, REAF, RECYT Y REM- (RMMA, Acta 01/07, Anexo 3). En 2008 el GMC publicó el documento de la Estrategia (DT 32/08), a través de la cual los EPyA se propusieron implementar una política regional sustentada en directrices estratégicas de manejo sostenible de la tierra y de movilización de recursos humanos, materiales y financieros para avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos de la UNCCD y de los ODM (GMC, Acta 03/08, Anexo 17) y proyectarse internacionalmente como bloque en los foros internacionales, tanto en la UNCCD como en otros de temas asociados (CMC, Acta 03/07, Adjunto 2)<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Dado que el Plan de Trabajo de la Estrategia dependía del inicio de la ejecución del Proyecto ECONORMAS (proyecto de cooperación UE-MERCOSUR que preveía como Línea de Acción N° 2 “Lucha contra la

En el marco de la Estrategia, se realizó en abril del 2009 el *Taller de Diseño de Estrategias Financieras Integradas para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía*, orientado a la formación de cinco técnicos de cada EP, Venezuela y Chile, que contó con la asistencia técnica y financiera del Mecanismo Mundial de la UNCCD y de la FAO (SGT 6, Acta 01/09).

También como corolario de la Estrategia y su misión de proyectarse internacionalmente como bloque en los foros internacionales, los Ministros de Medio Ambiente de los EPyA presentaron una serie de *Lineamientos sobre la Desertificación, Degradación de Tierras y Cambio Climático* como una posición conjunta del bloque en el segmento de Alto Nivel de la 9° Conferencia de las Partes (COP) de la UNCCD, celebrada en Buenos Aires del 21 de septiembre al 2 de octubre de 2009. Mediante estos lineamientos, que fueron elaborados por el SGT 6, los Ministros reafirmaron la importancia la Estrategia MERCOSUR LCD y de los programas de acción nacional y llamaron a las agencias multilaterales de financiamiento a reconocer que los instrumentos de lucha contra la desertificación de la UNCCD generan beneficios regionales - reducción de la pobreza, seguridad alimentaria, biodiversidad y recursos hídricos- y globales asociados al combate del cambio climático (SGT, Acta 02/09, Anexo 5; RMMA, Acta 01/09).

Otra propuesta encuadrada en la Estrategia fue la de elaborar un *Atlas MERCOSUR de las áreas susceptibles a la desertificación* (GAHLCD, Acta 02/08). La misma no prosperó a pesar de que el Mecanismo Mundial de la UNCCD ofreció recursos financieros (SGT, Acta 02/09).

En el 2010, en el marco de la firma del Memorándum de Entendimiento de Cooperación entre el MERCOSUR y la FAO, las delegaciones del SGT 6 acordaron que el tema macro objeto de la cooperación fuera el apoyo a la implementación de la Estrategia MERCOSUR LCD y su Plan de Acción (SGT 6, Acta 01/10), y en esta línea, en el 2011 aprobaron la propuesta de *Proyecto de Cooperación con FAO sobre Desarrollo de una Plataforma de Inversiones para el Manejo Sostenible de la Tierra y Lucha contra la Desertificación, la Degradación de Tierra y la Sequía* (SGT 6, Acta 01/11). Sin embargo, el mismo no llegó a concretarse y el Memorándum perdió vigencia, al punto de que en el 2015, las delegaciones

---

Desertificación y efectos de la Sequía”), las delegaciones readecuaron el Plan para iniciar las actividades prioritarias: articular el Grupo Ad Hoc y de la Estrategia con otras instancias del bloque, conformar una Plataforma de Cooperación Internacional, identificar mecanismos para la armonización de objetivos e instrumentos con acuerdos multilaterales y bilaterales, implementar estudios de base para hacer el seguimiento de la Estrategia, hacer el seguimiento de la UNCCD y acuerdos internacionales vinculados, preparar el informe final de la primera fase de implementación de la Estrategia y la propuesta de la segunda fase (GAHLCD, Acta 02/08).

del SGT 6 manifestaron el interés en reflotar el Proyecto de Cooperación y solicitaron al GMC que reiniciara las negociaciones con la FAO en miras renovar el Memorándum (SGT 6, Acta 01/15).

Además, en marzo de 2013 en Montevideo, se realizó el Lanzamiento Regional del Acuerdo de Contribución firmado entre el IICA y la Entidad de Gestión–Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) en nombre del GMC para la ejecución de la acción *Intervenciones Físicas Demostrativas de Prevención, Mitigación y Rehabilitación en Zonas de Riesgo de Desertificación y Sequía en países del MERCOSUR*, y en este encuadre se lanzaron acciones piloto de lucha contra la desertificación y la sequía a nivel nacional-local en Irauçuba (Brasil) y Teniente Irala Fernández (Paraguay) durante mayo y junio de 2013 (SGT 6, Acta 01/13).

Otra iniciativa vinculada a la gestión sostenible del recurso suelo fue el *Proyecto Producción Agrícola en un Marco de Sustentabilidad Ambiental en el MERCOSUR* presentado en el 2004 (SGT 8, Acta, 02/04, CCT, Acta 03/04) para el cual se buscó la cooperación de JICA, sin embargo el proyecto no fue aprobado debido a desconfianzas derivadas de la política agrícola proteccionista de Japón (CCT, Actas 04/07 y 01/08).

En lo que concierne a la subvía *Mitigación y adaptación al cambio climático* se impulsaron en el periodo un variado conjunto de iniciativas y compromisos, vinculados en su mayoría con la adaptación, lo cual tiene sentido si tenemos en cuenta que el “principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas” establecido en el Protocolo de Kyoto<sup>121</sup> atribuye mayores exigencias en la reducción de gases de efecto invernadero (mitigación) a los países desarrollados.

El tema comenzó a estar en agenda en la *Declaración sobre Cambio Climático de los Ministros de Medio Ambiente durante la I RMMA*, en la cual manifestaron su compromiso con la temática, llamaron a la pronta entrada en vigor del Protocolo de Kyoto y del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, destacaron la deuda ambiental de los países desarrollados y la mayor vulnerabilidad frente al cambio climático de los países en desarrollo y se comprometieron a trabajar para alcanzar los mejores resultados en la COP 10

---

<sup>121</sup> El Protocolo de Kyoto fue aprobado en 1997 y con vigencia hasta el 2012, basándose en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) aprobada en 1992. Compromete a los países industrializados a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y establece metas vinculantes, reconociéndolos como los principales responsables de los elevados niveles en la atmósfera. En este sentido el Protocolo tiene un principio central: el de la “responsabilidad común pero diferenciada”. Ha llevado a los gobiernos a establecer leyes y políticas para cumplir sus compromisos y a las empresas a tener el medio ambiente en cuenta a la hora de tomar decisiones sobre sus inversiones. Para más información: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/informacion\\_basica/protocolo\\_de\\_kyoto/items/6215.php](http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/protocolo_de_kyoto/items/6215.php)

de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)<sup>122</sup> celebrada en diciembre de 2004 en Buenos Aires (RMMA, Acta, 01/04, Anexo 4).

A partir de entonces la RMMA comenzó a intercambiar opiniones antes de los foros internacionales vinculados al cambio climático, en particular antes de las COP de la CMNUCC. A pesar de estos intercambios y de la recomendación del PM al CMC para que se llevara una posición conjunta del MERCOSUR a la Cumbre de Cancún sobre Cambio Climático en 2010 (COP 16/CMP6) (Rec. PM 10/10), esto no sucedió (RMMA, Acta 02/10).

También el PM participó de foros internacionales de cambio climático y a diferencia de la RMMA lo hizo en calidad de bloque. En diciembre de 2009, una delegación integrada por los parlamentarios de la Comisión de Medio Ambiente participó en la XV Conferencia Internacional sobre Cambio Climático realizada en Copenhague (Disp. PM 17/09) y en el 2010 varias comisiones del PM realizaron una reunión conjunta en ocasión de la II Conferencia Internacional sobre clima, sustentabilidad y desarrollo en regiones semiáridas (ICID+18), celebrada en Fortaleza (Brasil) para debatir asuntos del temario de la Conferencia capaces de generar políticas comunes para la región (Disp. PM 13/10).

Asimismo, hubo intentos para generar estrategias comunes en materia de cambio climático. En primer lugar, en el 2007, basándose en lo dispuesto por la VI RMMA, la PPTU presentó en el SGT 6 un informe sobre la adaptación al cambio climático en los EP y una propuesta de *Estrategia común de generación de escenarios regionales climáticos*<sup>123</sup>, que incluía el intercambio de experiencias e información de cada país en el uso de modelos climáticos regionales y la generación conjunta de escenarios climáticos regionales con el objetivo de mejorar el diseño de estrategias y políticas de adaptación al cambio climático en cada país (SGT 6, Acta 03/07, Anexo 10). A pesar de que las delegaciones acordaron crear un Grupo ad hoc y designar puntos focales (SGT 6, Acta 03/07), el seguimiento de la propuesta da cuenta de que la misma no prosperó. (SGT 6, Actas 01/08, 01/09, 02/09, 01/10, 01/11, 01/13, 01/15).

En segundo lugar, en el 2009, la PPTU presentó en la RMMA una *Propuesta de Lineamientos para la elaboración de una Estrategia MERCOSUR de adaptación al cambio*

---

<sup>122</sup> La COP-CMNUCC es el órgano supremo de la CMNUCC y está conformado por los países Partes. Examina la aplicación de la Convención, los compromisos asumidos, los inventarios de emisiones, los efectos de las medidas adoptadas y los progresos realizados por las Partes. Se reúne todos los años desde 1995 en Bonn (sede de la Secretaría) salvo cuando una Parte se ofrece como anfitrión de la sesión, que es lo habitual. Los medios se refieren a cada COP como la "Cumbre del Clima". Para más información: [http://unfccc.int/portal\\_espanol/](http://unfccc.int/portal_espanol/)

<sup>123</sup> Los escenarios climáticos regionales se realizan utilizando modelos climáticos regionales de alta resolución, que son más precisos que los modelos globales, en tanto son capaces de representar más detalladamente las variables climáticas regionales y por ende de simular más adecuadamente los cambios que se van a producir en ellas (SGT 6, Acta 03/07, Anexo 10).

*climático*, que fue presentada también en el segmento de Alto Nivel de la COP 9 (RMMA, Acta 01/09). El documento, elaborado por el SGT 6, considera que es fundamental contar con una estrategia regional ya que esto facilita la asistencia financiera internacional, la transferencia tecnológica y el desarrollo de capacidades, y entiende que el primer paso es el análisis de la vulnerabilidad regional y de los impactos del cambio climático, base para una posterior elaboración de acciones conjuntas tales como el intercambio de experiencias y actividades, la identificación y selección de avances científicos y la elaboración de un documento de compilación de los avances (SGT 6, Acta 02/09, Anexo 7). Esta propuesta tampoco prosperó. (SGT 6, Actas 01/10, 01/11, 01/13, 01/15).

Por otro lado, en lo que concierne a la mitigación del cambio climático, la Agencia Alemana de Cooperación (GTZ) propuso en el 2007 el Programa de Cooperación *Integración, participación y conservación climática por medio de la eficiencia energética y el uso de energías renovables* luego rebautizado como *Mitigación del cambio climático en el MERCOSUR - Escenarios de desarrollo del sector de las energías renovables y la eficiencia energética* (SGT 6, Acta 01/08) centrado en cuatro ejes -sustitución de equipamiento para iluminación, promoción del uso de la leña, promoción de la energía solar, sustitución de enfriadores que utilizan clorofluorocarbonos como refrigerante, en el sector industrial, público y residencial- con el objetivo de impulsar el uso eficiente de la energía como medio para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (SGT 6, Acta 04/07, Anexo 11). Tampoco esta propuesta de programa de cooperación prosperó (SGT 6, Actas 01/08, 01/09, 01/10, 01/11, 01/13, 01/15).

En lo que respecta a la subvía *Disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos* no hubo políticas, iniciativas ni compromisos específicos emanados de las instituciones del MERCOSUR. Lo más cercano fueron las iniciativas generales en torno a la producción y consumo sostenible (PyCS), que no se centran específicamente en la PyCS de alimentos, pero tampoco los excluyen, por lo que podría decirse que aparece como una subvía difusa.

Dentro de estas iniciativas difusas de disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos podemos citar el *Proyecto de cooperación de la GTZ “Fomento de la Gestión Ambiental y de Producción Más Limpia en Pequeñas y Medianas Empresas”*, aprobado en el 2004 con el objetivo de fomentar la gestión empresarial ecológica y los procesos de producción limpios mediante la cooperación entre instituciones del sector público y privado de los EP, y a través del cual Alemania envió un experto en gestión ambiental en misión de un año y varios expertos en misiones de corto plazo para asesorar a empresas locales (Dec. CMC 03/02 y 09/04). En el 2005 se aprobó la segunda fase del proyecto *Producción sustentable*,

*competitividad y medio ambiente*, mediante la cual el país europeo puso a disposición recursos humanos y prestaciones materiales y financieras (Res. GMC 23/05) y en el marco del cual se desarrolló en el *Taller de capacitación sobre Política de Gestión Ambiental y Producción Más Limpia* (SGT 6, Acta 02/05).

También se destacan como políticas e iniciativas difusas de disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos, las siete *Directrices de gestión ambiental y producción más limpia para complementar el Programa foros de competitividad de las cadenas productivas del MERCOSUR*, aprobadas por el CMC con el objetivo de mejorar el desempeño ambiental de los EP (Dec. CMC 14/06) y la *Política de promoción y cooperación en producción y consumo sostenibles en el MERCOSUR* diseñada en el 2006 por el SGT 6 (SGT 6, Acta 01/06, 02/06) y aprobada por el CMC en el 2007, que estableció lineamientos e instrumentos orientados a promover y cooperar en prácticas de PyCS en los sectores productivos, particularmente en las PYMES, y en los ámbitos gubernamentales, laborales y sociedad civil (Dec. CMC 26/07). En este marco se elaboró también el *Proyecto Piloto en Compras Públicas Sustentables para el MERCOSUR*, impulsado por el SGT 6 con apoyo del PNUMA, con el objetivo contribuir a la difusión y desarrollo de capacidades en la materia, el cual derivó en la publicación de un manual y en la realización de un taller y un curso de capacitación en el 2008<sup>124</sup> (SGT 6, Actas 02/08, 01/09).

En síntesis, las políticas, iniciativas y compromisos ambientales con interfaz en la SA (PICSAAs ambientales) desarrolladas en el periodo 2003-2015 estuvieron vinculados especialmente a la gestión sostenible de los recursos naturales y al cambio climático, es decir a cuestiones que apuntan a la SA más bien implícitamente. Los mayores logros fueron la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní y la Estrategia MERCOSUR LCD, es decir en materia de gestión sostenible de recursos, ya que si bien hubo propuestas de proyectos interesantes acerca de cambio climático, éstos no llegaron a prosperar. En lo que concierne a la subvía disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos apareció muy difusamente bajo el título PyCS, representando esto una importante limitación, ya que no hubo iniciativas que se focalizaran puntualmente en los alimentos.

## **2.12. La vía Gestión de riesgos de desastres y Asistencia humanitaria: REHU, RMAGIRD, SGT 6, RAADH, IPPDH, GMC y CMC.**

---

<sup>124</sup> El Manual propone incorporar criterios de sustentabilidad generales en el Protocolo de Contrataciones del MERCOSUR o su reglamentación, e incorporar otros más específicos en las especificaciones técnicas y/o criterios de selección de ofertas de determinados bienes y/o servicios (SGT 6-PNUMA, 2008:35).

El primer marco general de la subregión en lo referido a gestión de riesgo de desastres y asistencia humanitaria (GRD y AH) -temática que tiene como uno de sus ejes centrales la SA y la asistencia alimentaria- es el *Protocolo adicional al Acuerdo Marco sobre medio ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales* aprobado por la Dec. CMC 14/04 en el año 2004, a partir del trabajo desarrollado en la I Reunión extraordinaria entre el SGT 6 y la Reunión de Ministros del Interior (SGT 6-RMI Acta 01/03). El mismo establece que los EP se prestarán cooperación y asistencia cuando se produzca una emergencia que tenga consecuencias en el medio ambiente o en la población (Art. 2.), y que desarrollarán acciones tendientes a armonizar procedimientos para actuar en estos casos, Asimismo, establece un Procedimiento de Notificación de Emergencias Ambientales (Art. 4) y un Procedimiento de Asistencia que indica cómo debe proceder un EP afectado para solicitar una misión de asistencia a los demás EP (Art. 5, 6 y 7).

Como continuación de Protocolo, durante la Cumbre de Asunción de julio de 2009, los Presidentes de los EP emitieron la *Declaración presidencial sobre asistencia humanitaria del MERCOSUR*, en la que acordaron el establecimiento de un mecanismo institucional de coordinación, cooperación y deliberación que permitiera sistematizar la experiencia regional y generar mecanismos para prevenir y atender los efectos de los desastres de origen natural o antrópico (CMC, Acta 01/09). A partir de esta declaración se creó la *Reunión Especializada de Reducción de riesgos de desastres siconaturales, la defensa civil, la protección civil y la asistencia humanitaria (REHU)*, un órgano dependiente del GMC y coordinado por el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)<sup>125</sup> que busca ampliar la coordinación y cooperación entre los sistemas nacionales de gestión de riesgo, defensa civil, protección civil y ayuda humanitaria de los EP, con miras a avanzar en la consolidación de políticas regionales y de posiciones conjuntas en el diálogo extra bloque (Dec. CMC 03/09). La declaración y la creación de la REHU pueden considerarse también marcos generales en GRD y AH.

Es preciso aclarar que el surgimiento de la REHU fue impulsado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) con el objetivo de difundir los objetivos y herramientas de ésta, y es por esto que la Reunión se encuadró bajo los lineamientos del Marco de Acción de Hyogo para la Reducción del Riesgo de Desastres 2005-2015 (REHU, Acta 01/09) y más tarde bajo el Marco de Sendai 2015-2030 (REHU, Acta 02/15) y que se destacó por participar y sentar posiciones conjuntas como ámbito

---

<sup>125</sup> El Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP) es un órgano auxiliar del CMC, integrado por altos funcionarios de las Cancillerías de los EPyA para tratar temáticas de interés común.

subregional en foros regionales y multilaterales de GRD y AH<sup>126</sup> (REHU, Actas 01/10, 03/10, 02/13, 01/14 y 01/15).

Como iniciativa y como compromiso de carácter general en materia de GRD y AH se destacan la decisión unánime de los representantes de la REHU en el año 2015 de recomendar al CMC la creación de la *Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (RMAGIRD)* con la idea de posicionar a la temática en un nivel superior (REHU, Acta 03/15 y 04/15), propuesta que tomada por el CMC en diciembre de ese año (Dec. CMC 47/15) y la *Declaración de la REHU ante la COP 21 sobre Cambio Climático* realizada en diciembre de 2015 en París, en la cual reconocieron la transversalidad entre las agendas del cambio climático y la GRD y la importancia de diseñar e implementar políticas y estrategias que las integren, y reafirmaron su compromiso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Marco de Sendai 2015-2030 (REHU, Acta 02/15, Anexo 4).

Asimismo es necesario señalar que a partir del 2011, la labor de la REHU y todo lo referido a la AH en el MERCOSUR se enmarcó en el PEAS y particularmente en el Eje II “Garantizar los Derechos Humanos”, su Directriz 5 “Fortalecer la Asistencia Humanitaria” y su Objetivo Prioritario de “Coordinar esfuerzos para el apoyo y la protección de poblaciones que se encuentren en situaciones de emergencia y desastre humanitario” (Dec. CMC 12/11, Anexo).

En lo que concierne a la subvía *Informativa* podemos distinguir cuatro iniciativas.

En primer lugar, el *Seminario-Taller Gestión Sustentable de Cuencas Hidrográficas con enfoque en la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático* (junio de 2011, Ciudad del Este) del cual emanaron una serie de recomendaciones para los EP, entre ellas: generar medidas orientadas a los ambientes vulnerables; promover el ordenamiento territorial; integrar y fortalecer las redes meteorológicas, climatológicas e hidrológicas; y promover el esfuerzo conjunto de organismos públicos, privados y sociedad civil (REHU, Acta 01/11, Anexo 5).

En segundo lugar, la propuesta de generar y consolidar *Redes de investigación y extensión en gestión de riesgos*<sup>127</sup> con un abordaje multisectorial y transversal. En este marco

---

<sup>126</sup> Entre estos foros se encuentran la Reunión Regional de Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria (MIAH), la Plataforma Regional y la Plataforma Global de Reducción de Desastres de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas (EIRD), el Foro de Coordinación y Cooperación de Mecanismos Subregionales de Gestión del Riesgo de Desastres de las Américas, las Consultas Regionales de la OCHA y de la OEA hacia la Cumbre Mundial Humanitaria y hacia el Marco de Acción Sendai (2015-2030). Además, las delegaciones de la REHU impulsaron su acercamiento con otros mecanismos subregionales de GRD, como el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE), el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), la Agencia Caribeña para el Manejo de los Desastres y la Emergencia (CDEMA) (REHU, Actas 02/10 y 03/10).

<sup>127</sup> Este propuesta surgió ante la necesidad de que la REHU se involucrara al Grupo ad hoc interdisciplinario de ciencia, tecnología e innovación del MERCOSUR creado en la Cumbre de Mendoza (2012) y en el marco de



se propuso la articulación con la RECYT y con la REAF y la elaboración de un manual de capacitación dirigido a los agricultores familiares sobre gestión de riesgo agrícola, suministro del agua y adaptación al cambio climático (REHU, Actas 01/13 y 02/13); se realizó un encuentro regional de investigadores en gestión del riesgos (REHU, Acta 01/14) y se articuló con la Red Universitaria de Latinoamérica y el Caribe para la Reducción de Riesgo de Desastres (REHU, Acta 01/15).

En tercer lugar, la *Integración de los Servicios Meteorológicos a nivel subregional*, es decir la decisión de incorporar a la REHU los productos de distintas iniciativas de Servicios Meteorológicos a nivel subregional, como el Comité Intergubernamental Coordinador de los países de la Cuenca del Plata (CIC); el Centro Regional del Clima para el Sur de América del Sur (CRC- SAS); la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y el Sistema de Alertas INMET (REHU, Acta 02/15).

En cuarto lugar, la elaboración del *Glosario básico subregional-Compilación Básica de Terminología sobre Gestión de Riesgos de Desastres*, que incluyó 30 términos con el fin de unificar el lenguaje en la materia. El mismo fue elaborado por la delegación de Paraguay con sugerencias del resto de los EP y quedó sujeto a una mesa técnica para su revisión permanente a fin de que mantenga coherencia con la realidad y este armonizado a nivel global (REHU, Acta 02/15 y 04/15).

Con respecto a la subvía *Operativa*, se destacan asimismo un conjunto de iniciativas.

En primer lugar, a partir de una propuesta que ya se había realizado en la I REHU y que se mantuvo (REHU, Actas 01/09, 01/10) se realizó en junio de 2010 en Buenos Aires el *Taller sobre Manejo de los Suministros Humanitarios en el MERCOSUR*, en cual participaron delegaciones técnicas de los EP. El mismo permitió intercambiar experiencias sobre este tema, y arribar a las siguientes recomendaciones: crear un dispositivo de coordinación subregional para el manejo de suministros humanitarios en casos de desastres, para no duplicar esfuerzos; conformar un equipo subregional especializado en manejo de suministros; y elaborar una guía de procedimientos y protocolos comunes de los EP (REHU, Acta 02/10 y Anexo 4).

En segundo lugar, en el 2011, en línea con las dos primeras recomendaciones del *Taller* se presentó como propuesta el *Modelo de Dispositivo de Coordinación Regional para el Manejo de Suministros Humanitarios en Casos de Desastres*, según el cual los coordinadores nacionales de la REHU impulsan la conformación de Equipo Técnico Regional (ETR) de

---

cual Brasil propuso la creación de un Centro de Investigaciones para reducción de desastres (REHU, Acta 01/12).

respuesta rápida ante desastres y con autonomía operativa (elementos operativos mínimos), a través de la creación de Equipos Técnicos Nacionales de especialistas (ETN), encargados de capacitación, organización y apoyo en situación de desastre; designan por consenso a la Coordinación Subregional (institución gubernamental responsable de la coordinación del ETR) y aprueban los casos de intervención del ETR, pudiendo ser estos intra-región o extra-región (REHU, Acta 01/11, Anexo 4). A pesar del compromiso de las delegaciones para apoyar el modelo y consolidar los ETN (REHU, Actas 01/12 y 01/13) no hubo grandes avances en la consolidación del dispositivo.

En tercer, lugar, en línea con la tercera recomendación del *Taller*, se destacan los intentos desde el 2009 en avanzar en un *Análisis comparativo de las normativas nacionales* de los EP que rigen los procedimientos y protocolos de entrada y salida de AH. A partir de este análisis se pretendía desarrollar una *Guía de procedimientos y protocolos comunes de AH* que estableciera los procedimientos adecuados (aduaneros, impositivos, migratorios, sanitarios, transfronterizos) para instrumentar cualquier misión o dispositivo de AH en el ámbito de la subregión, con el fin último de mejorar los mecanismos de coordinación de AH entre los EP (REHU, Actas 01/09, 02/10, 03/10, 01/13, 01/14 y 02/15).

En cuarto lugar, se destacan un conjunto de propuestas que apuntan explícitamente a la SA, en tanto en el año 2010, la delegación de Brasil expuso en la REHU la necesidad de incorporar la temática SA como parte de los programas de planificación de AH (REHU, Acta 01/10). En esa línea propuso crear *Almacenes de suministro de alimentos* en el ámbito de la subregión MERCOSUR, al estilo del existente en Río de Janeiro (REHU, Acta 01/10) y crear un almacén específico de la REHU para cooperar con los países de la región caribeña y centroamericana afectados por desastres, por medio del sistema ONU o del PMA (REHU, Acta 03/10). En la misma sintonía, se encuentran las propuestas de crear una *Herramienta sub-regional de manejo de donaciones de alimentos* (REHU, Acta 03/10) y los *Registros de Proveedores de alimentos para AH* (REHU, Acta 01/12). Sin embargo, ninguna de estas propuestas que apuntaron a incorporar la SA en la AH se concretaron durante el periodo estudiado, representando esto una limitación en la incorporación de la temática SA en la agenda regional.

Por otro lado, como iniciativa que abarca recomendaciones tanto de la subvía *Informativa* como en la *Operativa*, se destaca la propuesta de Paraguay de crear un *Centro de Operaciones de Emergencia Regional, Monitoreo Climático y Gestión de Riesgos* -a partir de la cooperación internacional -de Italia y Suecia- y con sede operativa en Villa Hayes (Paraguay)- (REHU, Actas 02/10 y 03/10), que contara con un mecanismo de alerta temprana e

intervención, un sistema de monitoreo climático, un procedimiento de operación ante emergencias y una academia regional de capacitación; con el objetivo de dotar a los países de la región de una herramienta -una fuerza de tareas conjunta, equipada y entrenada en base a un protocolo común- que permitiera enfrentar con eficacia desastres naturales y emergencias de gran magnitud (REHU, Acta 01/11, Anexo 6). La propuesta, que finalmente no se llevó a cabo, tuvo su continuación en una nueva propuesta por parte de este país en el 2015 de conformar una *Plataforma Subregional sobre Reducción de Riesgo de Desastres* encargada de realizar recomendaciones y diseñar planes y programas en la materia para los EP (REHU, Acta 02/15).

Además de la REHU, otros espacios institucionales impulsaron iniciativas vinculadas a la GRD y la AH. Por un lado, en el ámbito del SGT 6, como iniciativa de GRD, se decidió crear un *Grupo Ad Hoc sobre emergencias ambientales* (SGT 6, Acta 02/04) y en ese marco se propuso la elaboración de un *Proyecto de Estrategia de Manejo del Fuego en el ámbito del MERCOSUR* (SGT 6, Acta 01/11) para el cual se buscó financiamiento internacional y del FOCEM pero el mismo no prosperó debido a la imposibilidad de conseguir dicha financiación (SGT 6, Actas 04/11 y 01/12; CCT, Acta 01/12).

Por otro lado, desde los órganos de DDHH (RAADH y IPPDH), se trató el tema de la AH de los refugiados y migrantes, y se intercambiaron experiencias y se impulsaron iniciativas y compromisos en este sentido. Se destaca como compromiso el *Documento sobre apoyo y protección de los refugiados*, presentado por Ecuador en la RAADH en el 2006 y aprobado por el resto de las delegaciones, que llama a buscar acciones de cooperación internacional para apoyar programas regionales y nacionales de reasentamiento solidario de refugiados en la región sudamericana (RAADH, Actas 02/06, 03/06 y 04/06). Como iniciativa en este sentido encontramos el *Proyecto Cooperación Humanitaria Internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de tráfico de personas en el MERCOSUR* aprobado en 2015, con una vigencia de 30 meses, financiado por el gobierno de Brasil y ejecutado por el IPPDH, que desarrolla acciones de investigación aplicada entre las que se encuentran Estudios transversales relacionados al ámbito de la SA (IPPDH, Nota-S-02/15, Anexo 14; GCI, Acta 02/15). En la misma línea se enmarca la *Declaración especial de los EPyA del MERCOSUR sobre la crisis humanitaria de gestión de movimientos migratorios* durante la Cumbre de Asunción del 2015 en la que expresaron su preocupación por la crisis humanitaria que afecta a migrantes y refugiados que escapan de la violencia y del hambre, y llamaron a la comunidad internacional a realizar un esfuerzo colectivo para encontrar soluciones (CMC, Acta 02/15, Anexo 10)

Para resumir, en lo referido a GRD y AH la REHU fue el ámbito privilegiado de propuestas de iniciativas *Informativas* y *Operativas*, que incorporaron el tema SA de maneras más o menos explícitas. Sin embargo, la mayoría de las propuestas de iniciativas *Operativas* no prosperaron pues desbordaron las capacidades institucionales y financieras de la REHU, y aparece como una importante limitación el hecho de que ninguna de las propuestas que apuntaron explícitamente a incorporar la temática SA se concretó efectivamente durante el periodo estudiado. Otra limitación fue que los intentos de articulación de la REHU con la REAF y la RECYT no prosperaron mientras que no hubo intentos de articulación con los otros foros ligados a la temática GRD y AH -SGT 6, RAADH y IPPDH-. Por su parte, el SGT 6 incorporó el tema GRD centrándose en emergencias ambientales pero sin productos concretos, mientras que la RAADH y el IPPDH incorporaron el tema AH pero focalizándose en exclusivamente en migrantes y refugiados y tocando sólo tangencialmente el tema SA.

### **2.13. La vía-enfoque de Género: RMAAM, REAF, RMADS/CCMAS, RMS, REHU.**

Como marco de las iniciativas con enfoque de género vinculadas específicamente a la SA, se encuentran un conjunto de medidas de carácter general que apuntaron a la incorporación de esta perspectiva dentro de la estructura institucional del MERCOSUR: la creación de la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) (Dec. CMC 24/11) -en reemplazo a la anterior Reunión Especializada de la Mujer, creada en el año 1998-, la incorporación del enfoque de género en el PEAS (Dec. CMC 12/11), las recomendaciones del CMC a la incorporación de la *Perspectiva de género en acuerdos regionales e internacionales firmados por el MERCOSUR* (Rec CMC 10/12), y la decisión de establecer una *Política de Igualdad de Género* (Dec. CMC 14/12), que se concretó mediante la aprobación de las *Directrices de la Política de Igualdad de Género del MERCOSUR*, documento que se propuso el objetivo de “sentar las bases para la igualdad y no discriminación de las mujeres en la región, a través de la transversalización del enfoque de género en las políticas, acciones y proyectos regionales, así como en la gestión organizacional y la definición de políticas específicas dirigidas a la equidad de género y las relaciones igualitarias entre mujeres y hombres” (Dec. CMC 13/14). Estas directrices fueron el resultado del *Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad y la Perspectiva de Género en el MERCOSUR* del año 2014, que contó con la cooperación de AECID y tuvo su continuidad en 2015 en el proyecto *Apoyo a la implementación de la Política de Igualdad de Género en el MERCOSUR* (GCI, Acta 01/15).

En lo que respecta a la subvía *Social*, la recomendación de incorporar el enfoque de género en los programas de transferencias de ingresos fue explícita en la directriz 2 del eje 1 del PEAS “Promover políticas distributivas observando la perspectiva de género” y especialmente en su objetivo prioritario “Garantizar la responsabilidad equitativa de los miembros del hogar, involucrando a los hombres en las tareas de cuidado familiar establecidas en los programas de transferencia de renta” (Dec. CMC 12/11, Anexo). Asimismo, en el 2013, a partir del trabajo de la CCMAS en articulación con la RMAAM, el CMC emitió una recomendación titulada *Dimensiones de género de la pobreza* mediante la cual exhortó a considerar, en la elaboración y definición de los proyectos que lleven a cabo los EP, de las dimensiones de género que afectan en forma desigual la autonomía económica, física y el uso de tiempo de las mujeres (Rec. CMC 04/13), dimensiones que inciden en la feminización de la pobreza y por ende también de la inseguridad alimentaria de las mujeres. De esta manera, el MERCOSUR funcionó como marco de iniciativas nacionales dirigidas a hacer frente a la vulnerabilidad específica de las mujeres a la malnutrición derivadas de la desigual distribución de los recursos dentro del hogar.

En lo que concierne a la subvía *Agricultura Familiar* pueden ubicarse a las iniciativas vinculadas a género que ya han sido sistematizadas en la vía AF/DR, entre ellas: es establecimiento del GT Equidad de género de la REAF, las Directrices para la Igualdad de Género en las Políticas Públicas para la Agricultura Familiar (REAF) (2008), el Programa Regional Fortalecimiento Institucional de Políticas de igualdad de género en la AF del MERCOSUR o Programa Regional de Género de la REAF y con la cooperación de AECID (2009), la Directriz 17 del Eje VI del PEAS que incluyó entre sus objetivos prioritarios “promover los derechos de las mujeres en el acceso a la tierra” (Dec. CMC 11/12, Anexo) y la Rec. CMC 07/12 *Mujeres Rurales* que apunta a garantizar el acceso a los recursos productivos, el crédito y la tecnología. Entre la subvía AF y la subvía laboral puede posicionarse a la Rec. CMC 02/13 *Mujeres y trabajo rural asalariado* orientada a mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras agrícolas.

Respecto a la subvía *Laboral* se destacan dos Directrices del Eje VI (Garantizar la inclusión productiva) del PEAS: la Directriz 17 (Promover el desarrollo de las MPyMEs, cooperativas, y la economía de la solidaridad), que incluyó entre sus objetivos prioritarios “Promover la autonomía económica y financiera de las mujeres, por medio de la asistencia técnica y el cooperativismo” (Dec. CMC 12/11, Anexo) y la *Directriz 18* “Incorporar la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas laborales” que incluyó como objetivos prioritarios “garantizar la igualdad salarial entre hombres y mujeres teniendo en

cuenta el principio de salarios iguales para funciones iguales, garantizar a las trabajadoras domésticas el ejercicio de todos los derechos laborales, adoptar medidas para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo remunerado realizado por las mujeres en el ámbito doméstico y del cuidado familiar, y contribuir para la superación de la actual división sexual del trabajo” (Dec. CMC 12/11, Anexo).

En la misma línea, se distinguen dos recomendaciones del CMC que apuntan a la autonomía económica de las mujeres mediante la generación de empleo a través de la ESyS. Tanto la primera, del año 2012, titulada *Desarrollo de la economía social para la integración de las mujeres*, como la segunda, del año 2015, *Promoción de mujeres emprendedoras del MERCOSUR y de redes y ferias de la Economía Social y Solidaria*, encomendaron a los EP “Fortalecer las políticas sociales y económicas que contribuyan a la autonomía económica de las mujeres a través de la ESyS” y “Promover y profundizar el intercambio entre los Estados Partes, de experiencias, planes, programas y legislaciones nacionales relativas” (Rec. CMC 03/12 y 09/15). La primera llamó también a incorporar el enfoque de género en la estructura institucional del MERCOSUR vinculada a la ESyS, mediante la articulación con la RMAAM (Rec. CMC 03/12).

En lo que concierne a la subvía *Nutricional* el enfoque de género y las necesidades nutricionales específicas de las mujeres fueron incorporadas en iniciativas y compromisos vinculados a la lactancia materna y las embarazadas adolescentes, que fueron impulsados por los órganos vinculados a la RMS y que ya han sido citadas en la vía homónima. En lo que respecta a la lactancia materna la Directriz 1 del Eje I del PEAS incluyó entre sus objetivos prioritarios “Promover la alimentación materna y combatir la desnutrición infantil” (Dec. CMC 12/11, Anexo) y este compromiso se vio reforzado por el Acuerdo 03/15 de la RMS *Recomendación de políticas y medidas regulatorias para la prevención y control de la obesidad* que incluyó como recomendación n° 1 “Promover [...] la lactancia materna y la alimentación complementaria adecuada y articular la implementación de regulación nacional del Código Internacional de Comercialización de Sustitutos de Leche Materno” (RMS, Acta 01/15, Anexo 3). En lo que hace a las embarazadas se destacan los ya nombrados *Seminario sobre indicadores del estado nutricional de las embarazadas* (GTSAN, 2012) y el *Proyecto de cooperación técnica sobre desarrollo de instrumentos para la evaluación nutricional de adolescentes embarazadas* (GTSAN, Acta 01/12).

En lo que hace a la subvía *Asistencia humanitaria* el único intento fue la propuesta de Argentina de incluir de la perspectiva de género en situaciones de desastres socio-naturales en

la agenda de la REHU (REHU, Acta 01/12), propuesta que no fue retomada por el foro en las reuniones subsiguientes.

En definitiva, en el marco de la incorporación del enfoque de género dentro de la estructura institucional del MERCOSUR en general, distintos foros del PIR, tanto de carácter general (CMC) como de distintos caracteres específicos vinculado a la SA (REAF, RMADS, RMS, REHU), impulsaron un conjunto de iniciativas con enfoque de género vinculadas –en su mayoría implícitamente- a la SA. Por la importancia que crecientemente se le atribuye a la cuestión de género en la SA, la incorporación de este enfoque en el MERCOSUR puede considerarse un logro en sí mismo en lo que refiere al tratamiento de la temática SA.

#### **2.14. La vía Cooperación internacional: CCT/GCI, UTCI y GMC**

En lo relativo a la cooperación internacional en materia de SA en el MERCOSUR, es necesario destacar que desde 1999, el órgano encargado de los asuntos de cooperación internacional fue un órgano dependiente del GMC, el Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR (CCT), que en 2012 pasó a denominarse Grupo de Cooperación Internacional (GCI) (Dec. CMC 10/12). Junto con el cambio de nombre se produjo un giro en la política de cooperación internacional (CI) del MERCOSUR que hasta entonces concebía al bloque sólo en tanto receptor de cooperación técnica de países del Norte u organismos internacionales. Este giro se plasmó en la actualización del acervo normativo en esta temática mediante dos Dec. CMC. Por un lado, la Dec. CMC 11/12, especifica otras modalidades de CI además de la recibida, como la cooperación horizontal, la triangular y la intra-MERCOSUR, explicitando el rol del MERCOSUR en calidad de donante y su compromiso con los principios de la cooperación sur-sur (solidaridad, horizontalidad, equidad, consenso, respeto de la soberanía y beneficio mutuo). Por otro lado, la Dec. CMC 23/14, delegó en el GMC la facultad de aprobar los proyectos de CI y de suscribir convenios de cooperación técnica y estableció al GCI como el único órgano con competencia para la identificación, selección, negociación, seguimiento y evaluación de los proyectos de CI, tanto intra como extra MERCOSUR. Asimismo, en el 2015 se puso en funcionamiento de la Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI), en el ámbito de la Secretaría del MERCOSUR, cuyo rol es de apoyo técnico al GCI (GCI, Acta 01/15).

Como marcos generales de la cooperación internacional en áreas con interfaz SA, el MERCOSUR firmó en 2010 dos Memorándums de Entendimiento que ya han sido mencionados en apartados anteriores: con la FAO para la Promoción de la Seguridad

Alimentaria y Nutricional con vigencia hasta el 2014 (Res. GMC 44/10) y con la OPS/OMS con vigencia hasta el 2015 (Res. GMC 45/10), actualizado para el periodo 2015-2020 (Res. GMC 18/15)<sup>128</sup>. A estos se suma el Memorándum de Entendimiento con la AECID 2008-2013 (Res. GMC 17/08) que se renovó para el periodo 2014-2018 (Res. GMC 18/13)<sup>129</sup> y con la CAF (Corporación Andina de Fomento / Banco de Desarrollo de América Latina) con vigencia entre el 2010-2015 (Res. GMC 43/10)<sup>130</sup>.

En lo que respecta a la asistencia alimentaria directa no hubo acciones de cooperación internacional desde organismos internacionales ni países hacia el MERCOSUR. Esto tiene su explicación en que los países de la región son uno de los mayores productores de alimentos del globo, autosuficientes en alimentos y no suelen sufrir catástrofes naturales de la misma envergadura que otros países, por lo que no son considerados como receptores prioritarios de la cooperación internacional en este sentido. Tampoco el MERCOSUR en calidad de PIR realizó donaciones directas de alimentos, aunque sí existió en 2010 la mencionada propuesta de Brasil de crear un almacén de alimentos de la REHU para cooperar con los países de Centroamérica y Caribe afectados por desastres por medio del sistema ONU o del PMA.

En lo que concierne a la transferencia de tecnología y conocimientos para la SA, el MERCOSUR en tanto bloque no fue donante<sup>131</sup>, pero sí receptor (beneficiario) de varios proyectos de cooperación que ya han sido mencionados en las vías precedentes, entre ellos: la creación del FAF MERCOSUR (Dec. CMC 45/08) con la cooperación de FIDA, el Acuerdo entre la FAO y los EP para la administración financiera del FAF MERCOSUR (Res. GMC 42/12), el Programa Regional de Intercambio de experiencias sobre modelo de gestión de políticas de compras públicas de la AF (Programa Regional de compras públicas a la AF), con la cooperación intra-bloque de ABC (2010), el Programa Regional Fortalecimiento Institucional de Políticas de igualdad de género en la AF del MERCOSUR (Programa Regional de Género), con la cooperación de AECID (2009), el Programa de cooperación de Italia “Cursos de Alta formación para cuadros dirigentes de los países del MERCOSUR” y su

---

<sup>128</sup> El mismo establece como objetos de la cooperación técnica varias áreas con interfaz SA: enfermedades no transmisibles (obesidad), vigilancia y regulación, reglamento sanitario internacional, atención primaria y determinantes sociales de la salud, y ayuda humanitaria y reducción de riesgos de desastres (Res. GMC 45/10 y 18/15 y Anexos).

<sup>129</sup> Dicho memorándum establece como áreas de interés para la cooperación el desarrollo rural, el medio ambiente, género e integración productiva (Res. GMC 17/08 y Anexo)

<sup>130</sup> El mismo sienta las bases para la cooperación técnica en áreas de interés mutuo con interfaz SA como integración productiva, desarrollo humano sostenible e inclusión y cohesión social (Res. GMC 43/10 y Anexo).

<sup>131</sup> Argentina y Brasil en tanto países individuales sí cooperaron como donantes mediante transferencia de conocimiento y tecnología para la SA con Haití, países de Centroamérica y el Caribe y de África mediante iniciativas de cooperación sur-sur de autoproducción de alimentos, agricultura familiar y desarrollo rural. Por otro lado, si existió una Cooperación del MERCOSUR hacia Haití en tanto bloque pero en materia de fortalecimiento de la institucionalidad en DDHH (GCI, Acta 02/12; RAADDHH, Actas 01/12, 02/12, 01/13).



Curso sobre la integración en el sector agroalimentario (2007), el Seminario MERCOSUR sobre Análisis para la Inocuidad y Seguridad de Alimentos, con la cooperación de JICA (2009), el Proyecto de cooperación para la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios, inocuidad de alimentos y producción agropecuaria diferenciada” con la cooperación de la UE (2006) (Res. GMC 32/06), el Proyecto ALCUE Food-Calidad y Seguridad Alimentaria con la cooperación de la UE (2005), el Proyecto Biotecnología UE-MERCOSUR / Plataforma Biotech (Programa de Apoyo al desarrollo de las biotecnologías en el MERCOSUR-BIOTECH Res. GMC 58/05 y BIOTECH II -Res. GMC 01/14-, con la cooperación de la UE), la propuesta de Proyecto de Cooperación con FAO sobre Desarrollo de una Plataforma de Inversiones para el Manejo Sostenible de la Tierra y Lucha contra la Desertificación, la Degradación de Tierra y la Sequía (2011), la acción Intervenciones Físicas Demostrativas de Prevención, Mitigación y Rehabilitación en Zonas de Riesgo de Desertificación y Sequía en países del MERCOSUR, con la cooperación de IICA, la propuesta de Proyecto Producción Agrícola en un Marco de Sustentabilidad Ambiental en el MERCOSUR (que iba a ser financiado por JICA pero finalmente la agencia japonesa lo rechazó), el Programa de Cooperación de la GTZ “Integración, participación y conservación climática por medio de la eficiencia energética y el uso de energías renovables” luego “Mitigación del cambio climático en el MERCOSUR Escenarios de desarrollo del sector de las energías renovables y la eficiencia energética” (SGT 6, 2008), y el Proyecto Cooperación Humanitaria Internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de tráfico de personas en el MERCOSUR (IPPDH, 2015), con la cooperación intra-bloque de Brasil.

En conclusión, el MERCOSUR y algunos de sus foros (la REAF, la RECYT, el SGT 6, el IPPDH) fueron receptores o beneficiarios de varias iniciativas de transferencia de tecnología, conocimientos y financiamiento para la SA, por parte de organismos internacionales (FAO, FIDA, IICA, UE) y de agencias de cooperación de países (Italia, GTZ-Alemania, AECID-España, JICA-Japón, ABC-Brasil). La proliferación de proyectos y programas del MERCOSUR vinculados a la SA que fueron beneficiarios de cooperación internacional, no fue casual y tiene una doble cara. Por un lado, cooperar con organismos regionales es más fácil y menos costoso que cooperar con los países por separado (CSA, 2013; ONU 2011). Por otro lado, es un indicador de la dependencia del financiamiento internacional para ejecutar proyectos por parte de las instancias institucionales del MERCOSUR sin poder decisorio (Perrotta, 2010, 2013; González, 2011; Lagar, 2013).

## **2.15. La vía Comercio internacional/regional: CDCS, GAH OMC-SGPC, GAHRE-GRELEX, RAADH, REAF, CMC, GMC y CCM.**

A grandes rasgos, puede decirse que la política comercial del MERCOSUR en el periodo osciló entre la apertura y el proteccionismo y esto se vio reflejado en las medidas comerciales relativas a los alimentos, y por ende vinculadas a la SA.

En tanto la facilitación del comercio intrarregional de alimentos puede contribuir a generar estabilidad en la disponibilidad de alimentos y coadyuvar a reducir o a mantener los precios internos los alimentos, volviéndolos más accesibles para los consumidores y contribuyendo así la SA de corto plazo (ALADI-FAO, 2012 y CSA, 2013), hay que destacar varias iniciativas del periodo al interior del MERCOSUR. En lo que respecta al comercio intrarregional en términos generales (pero incluyendo a los alimentos), hubo una serie de iniciativas tendientes a la consolidación de la Unión Aduanera (UA)<sup>132</sup>. En primer lugar, el Programa de Trabajo aprobado por la Dec. CMC 26/03 estableció que los EP debían avanzar en la simplificación y armonización de procedimientos aduaneros intrazona y en esta línea la Res. GMC 34/04 instruyó a la CCM que elaborara un mecanismo tendiente a la *Simplificación de procedimientos aduaneros en el comercio intra-MERCOSUR* para los operadores autorizados<sup>133</sup>. En segundo lugar, en el 2006 se creó un Grupo Ad Hoc, dependiente del GMC conformado por funcionarios especialistas en materia aduanera y derecho tributario, a cargo la redacción del Proyecto de Código Aduanero del MERCOSUR, tomando como base los lineamientos y definiciones adoptados por la Res GMC 40/06 (Dec. CMC 25/06). Esto derivó en un *Programa de Consolidación de la Unión Aduanera del MERCOSUR* orientado al perfeccionamiento de su funcionamiento, que incluyó: el establecimiento del Documento Único Aduanero del MERCOSUR<sup>134</sup> (Dec. CMC 17/10); la

---

<sup>132</sup> Muchos autores definen al MERCOSUR como una UA incompleta o imperfecta, ya que si bien se eliminaron los aranceles para todo el universo arancelario y se estableció un AEC, existen todavía excepciones al libre comercio en los sectores automotriz y azucarero, siguen aplicándose restricciones no arancelarias, hay excepciones y perforaciones al AEC, muchas de las reglas de juego aprobadas y necesarias para el funcionamiento de la UA aún no han sido internalizadas en los ordenamientos jurídicos internos, subsiste el requerimiento de certificados de origen y el doble cobro del AEC -cuando un producto ingresado en el territorio aduanero de uno de los socios es introducido en el de otro de los socios- y la admisión temporaria para productos exportados al Mercosur.

<sup>133</sup> La Res. Estableció que los procedimientos debían tender a que los controles sanitarios y reglamentos técnicos no fueran realizados en la frontera sino a través de la habilitación de instalaciones del país exportador por parte del país importador o de acuerdos de reconocimiento mutuo entre las entidades certificadoras (Res. GMC 34/04, Art. 1 y 2).

<sup>134</sup> El DUAM se creó como el modelo de datos comunes para integrar las declaraciones de las destinaciones y operaciones aduaneras en el MERCOSUR y como un instrumento de generación de información para la gestión de control y el análisis de riesgo, facilitando el intercambio de información entre las Aduanas y la libre circulación de los bienes entre los EP (Dec. CMC 17/10).

firma del *Código Aduanero Común*<sup>135</sup> (Dec. CMC 27/10); la creación de un GAH encargado de la reglamentación del Código y la aprobación del procedimiento de reglamentación (Dec. CMC 34/11); y la creación de un GAH de Alto Nivel para la reglamentación de la primera etapa de la eliminación del doble cobro del arancel externo común (AEC) y distribución de la renta aduanera (Dec. CMC 15/11). En tercer lugar, se unificaron en un documento todas las normas referidas al *Régimen de Origen MERCOSUR* con el objeto de facilitar su aplicación tanto para las autoridades competentes como para los operadores comerciales (Dec. CMC 01/04). En cuarto lugar, en el 2015 el CMC instruyó al GMC a elaborar un *Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico* (Dec. CMC 23/15) que se aprobó en diciembre de ese año sustentándose en la necesidad de “[...]fortalecer los mecanismos existentes para garantizar la libre circulación intrazona” (Dec. CMC 56/15).

En lo que concierne específicamente a la facilitación del comercio intrazona de alimentos se destacan las medidas de *Armonización de normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios y de sistemas de padronización y clasificación de productos horti-frutícolas* que ya hemos mencionado en la vía *Inocuidad*: la Res. GMC 48/05 *Sistema Integrado de medidas fitosanitarias para el manejo de riesgo de Xanthomonas Axonopodis pv. citri en frutos cítricos*, la Res. GMC 49/05 *Procedimiento para la aprobación de tratamientos cuarentenarios para productos vegetales*, la Res. GMC 32/06 *Convenio de financiación MERCOSUR-UE para el proyecto de cooperación para la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios, inocuidad de alimentos y producción agropecuaria diferenciada*, la REDISAM, los sub-estándares de requisitos fitosanitarios de diversas especies vegetales (Res. GMC), los requisitos zoonosanitarios para la importación de animales (Res. GMC), los RTM acerca de alimentos (Res. GMC) y la Res. GMC 43/14 *Procedimiento mínimos para el control sanitario*. Estas iniciativas pueden haber coadyuvado a mantener precios internos accesibles pero no fueron producto de una estrategia o matriz de abastecimiento regional que tuviera en cuenta la SA, es decir, sus perfiles productivos y de consumo alimentario y sus complementariedades (REDA, 2008; ALADI-FAO, 2012).

En lo que respecta al comercio extra-MERCOSUR, y especialmente a las importaciones provenientes de países que son no miembros del bloque regional, se impulsaron medidas comerciales vinculadas a la SA tanto proteccionistas como de apertura.

Por el lado de las medidas proteccionistas, y en virtud del *Reglamento Relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardia a las Importaciones Provenientes de Países No*

---

<sup>135</sup> El CAC significa una unificación de posiciones y mayor coherencia en las disposiciones aduaneras y por ende facilita la libre circulación de bienes (Dec. CMC 27/10).

*Miembros del MERCOSUR* (Dec. CMC 17/96) y del trabajo técnico del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias (CDCS)<sup>136</sup>, en el 2009 el CMC autorizó aumentos del AEC para algunos productos lácteos (leche entera, leche descremada, lactosuero y mozzarella), de carácter transitorio y excepcional, pasando las alícuotas del 14 % al 28% para estos productos (Dec. CMC 25/09), decisión que fue prorrogada en los años que siguieron (Dec. CMC 33/10, 38/12 y 27/15) y que está claramente vinculada a la protección de la producción local y a la nutrición de la población. De la misma manera, en el 2010 autorizó, también transitoria y excepcionalmente, el aumento de las alícuotas del 14% al 35% para duraznos preparados y conservados (en agua edulcorada, incluido el jarabe; pulpa de valor brix superior o igual a 20; y los demás) (Dec. CMC 61/10), medida que también fue prorrogada en años subsiguientes (Dec. CMC 36/11, 39/12, 14/13 y 29/15)<sup>137</sup> y que si bien se vincula a la protección de la producción local, no se encuentra tan claramente vinculada a la buena nutrición. Asimismo, bajo el título *Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional*, en el 2011 el CMC autorizó a los EP a elevar, de forma transitoria, las alícuotas del impuesto de importación por encima del AEC para las importaciones originarias de extrazona, para un máximo de 100 posiciones arancelarias Nomenclatura Común MERCOSUR (NCM) (Dec. CMC 39/11, Art 1 y 2)<sup>138</sup>, medida cuyos plazos fueron prorrogados hasta junio de 2015 por la Dec. CMC 35/14 *Prórroga regímenes especiales de importación*. A partir de esta autorización, el CCM aprobó en el 2013, a solicitud de Argentina, la elevación transitoria de las alícuotas del impuesto de importaciones extrazona por encima del AEC (pasando del 10% al 35%) para 100 códigos de la NCM. Entre los alimentos de la lista aparecen: kiwis, café tostado sin descafeinar; semillas, frutos y esporas para siembra; grasas y aceites vegetales y sus fracciones; margarina; preparaciones y conservas de atún; tomates preparados y conservados, hongos preparados y conservados, piñas en agua edulcorada y preparaciones para la elaboración de bebidas (Dir. CCM 01/13 y 08/14 y NCM). Se trata una medida de salvaguardia adoptada por el

---

<sup>136</sup> De acuerdo al Reglamento, corresponde al CDCS conducir las investigaciones para determinar la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de un producto y el daño grave o amenaza del mismo a la producción doméstica del MERCOSUR (Art. 9) y corresponde a la CCM decidir el inicio de la investigación y la adopción de medidas de salvaguardia en caso de elementos de prueba claros de que existe esa relación, el cierre de la investigación sin adopción de medidas, la prórroga, la revocación o la aceleración del ritmo de la liberalización de las medidas (Art. 10).

<sup>137</sup> Tanto en el caso de los lácteos como en el de los duraznos, se le permitió a Paraguay, en tanto país de menor desarrollo relativo y sin costa marítima, mantener sus niveles de arancel de importación.

<sup>138</sup> Al año siguiente estas posiciones arancelarias NCM fueron ampliadas a 200 (Dec. CMC 25/12) y reducidas de nuevo a 100 en 2015 (Dec. CMC 27/15). Anteriormente las Dec. CMC establecían la posibilidad de listas (de ítems de la NCM) de excepciones nacionales al AEC, pero no se hablaba de reducción de alícuotas (Dec CMC 38/05, 59/07, 28/09, 58/10)

MERCOSUR en nombre de un EP (Argentina) en virtud del citado *Reglamento*, una medida claramente proteccionista, pero no tan claramente vinculada a la protección de la producción local de alimentos ni a la nutrición, en tanto algunos de esos productos no son originarios de Argentina aunque se producen industrialmente allí (café, atún, piña) y otros no son saludables (grasas y aceites, margarina, preparaciones para bebidas). Asimismo, como medidas proteccionistas, aunque difusas en su vinculación con la SA, en el marco del CDCS se discutieron y acordaron nuevas redacciones de varios artículos para los Reglamentos Comunes Antidumping y Contra las Subvenciones Concedidas por Terceros Países (CDCS, Actas 01/03, 03/03, 01/04, 01/05, 02/05, 03/05, 04/05, 05/05, 01/06, 02/06, 03/06), se discutió el Texto base del MERCOSUR para la negociación de salvaguardias preferenciales, la armonización de procedimientos para su aplicación de éstas y la solución de controversias en esta materia (CDCS, Actas 01/10, 02/10, 03/10), y se elevaron propuestas en materia de investigaciones antidumping intrazona y anti-elusión (CDCS, Actas 01/11, 02/11, 01/12).

Por el lado de las medidas aperturistas de corto plazo vinculadas a la SA, se aprobaron algunas directivas del CCM relativas a *Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de abastecimiento* que establecieron reducciones arancelarias de carácter excepcional y temporal con respecto al AEC para determinados productos alimentarios ante la imposibilidad de un abastecimiento interno normal y fluido. Estas reducciones fueron aprobadas por el CCM a solicitud de dos EP (Argentina y Brasil), en virtud de la Res. GMC 69/00, y establecieron especificaciones sobre límite cuantitativo, arancel/alícuota y plazo de vigencia. Entre los productos alimentarios para los que el CCM aprobó la reducción arancelaria (con alícuotas del 2%) a solicitud de Brasil se encontraron: pescado (Dir. CCM 04/03); arroz (Dir. CCM 06/03); sardinas, sardinelas y espadines (Res. GMC 53/03 y Dir. CCM 09/05, 02/06, 09/06, 06/07, 09/09, 19/09, 37/11, 16/12, 16/14); almendra de palma (Dir. CCM 01/08, 03/09, 11/10, 13/11, 15/12, 03/14, 39/14, 52/15); aceite de palma (Dir. CCM 11/08); productos con contenido de lactosa superior o igual al 99% (Dir. CCM 05/13) y lactosuero (Dir. CCM 17/13). Los productos alimentarios para los cuales Argentina solicitó y consiguió la reducción arancelaria (con alícuotas de 2%) fueron: almendra de palma (Dir. CCM 02/08, 06/10 y 12/10), aceite de palma (Dir. CCM 10/08), sardinas, sardinelas y espadines (Dir. CCM 28/12) y avellanas sin cáscara (Dir. CCM 26/15). Todas estas reducciones arancelarias constituyen en definitiva medidas de apertura comercial orientadas a la SA de corto plazo en momentos en los que el abastecimiento interno de ciertos productos se vio amenazado. Asimismo, se tomaron también medidas aperturistas de mediano y largo plazo vinculadas a la SA: las reducciones arancelarias (alícuota de 2% y luego de 0%) para la

importación de insumos agropecuarios por parte de Uruguay y Paraguay y la creación del Régimen para la importación de materias primas para Paraguay (alícuota del 2%) (Dec. CMC 59/10 y 24/15). Sin embargo, es notable la ausencia de medidas orientadas a un comercio internacional de alimentos más sostenible social y medioambientalmente, por ejemplo los incentivos al comercio de productos de la agricultura orgánica o agroecológica y a los intercambios basados en los principios del comercio justo (REDA, 2008b).

En lo que concierne a la subvía *Procedimental* se destaca la labor de dos foros técnicos encargados de asesorar a los Ministros de Economía y Relaciones Exteriores participantes del CMC y el GMC: el Grupo Ad Hoc de Consulta y Coordinación para Negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio y del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo (GAH OMC-SGPC), que comenzó a funcionar en el 2006, y el Grupo Ad-Hoc de Relacionamento Externo (GAHRE) que fue sustituido con la creación de Grupo de Relacionamento Externo (GRELEX) en el año 2011 (Dec. CMC 22/11) encargado de asesorar al GMC en materia de negociaciones de acuerdos económico-comerciales con otros bloques y países, en virtud de la Decisión CMC 32/00 que estableció la negociación de forma conjunta de los acuerdos comerciales con terceros países o bloques. La asesoría técnica de estos grupos acerca de las negociaciones comerciales internacionales (GAH OMC-SGPC, Actas 01/06, 02/06, 02/07, 03/07, 04/07, 01/08, 02/08, 01/10, 02/10 y 03/10; GRELEX, Actas 01/12, 02/12, 01/13, y 01/15) contribuyó a sentar las posiciones conjuntas en las Cumbres del CMC dando lugar aun conjunto de Comunicados Conjuntos de Presidentes de los EP y de los EPyA, que dan cuenta de las posturas conjuntas ante la Ronda Doha de la OMC y en las negociaciones del acuerdo UE-MERCOSUR.

En más de una ocasión los Presidentes de los EP y del EPyA declararon su compromiso con el sistema multilateral de comercio y fijaron como postura conjunta la necesidad de una conclusión satisfactoria y equilibrada de las negociaciones de la Ronda de Doha, que contemplara los intereses y necesidades de los países en desarrollo -de acuerdo con los principios de trato especial y diferenciado y reciprocidad menos que plena- al tiempo que pusieron el énfasis en la finalización de la negociación agrícola en términos favorables para éstos, es decir, que garantizara el mayor acceso a mercados para las exportaciones agropecuarias de los países en desarrollo, la reducción de los subsidios domésticos a la agricultura y la eliminación de los subsidios a la exportación por parte de los países desarrollados. A pesar de que poner fin al proteccionismo agrícola de los países desarrollados es central para al desarrollo económico y social y por ende para la SA de los países del MERCOSUR -en tanto países en desarrollo autosuficientes en alimentos y exportadores de

éstos-, en la mayoría de los comunicados y declaraciones los Jefes de Estado no vincularon este tema con la SA, tal y como puede observarse en el CCPEPyA de la Cumbre de Asunción (18 de junio de 2003) (CMC, Acta 01/03, Adjunto 1), la Declaración presidencial sobre agricultura y la OMC emitida en ocasión de la asunción del Presidente del Paraguay Nicanor Duarte Frutos (15 de agosto del 2003) (CMC, Acta 01Ext/03, Adjunto 2), el CCPEP de la Cumbre de Montevideo (7 diciembre de 2005) (CMC, Acta 02/05, Adjunto 1), el CCPEP de la Cumbre de Córdoba (21 de julio de 2006) (CMC, Acta 01/06, Anexo 9), el CCPEP y la CCPEPyA de la Cumbre de Asunción (23 y 24 de julio de 2009) (CMC, Acta 01/09, Adjuntos 1 y 2), el CCPEP de la Cumbre de San Juan (2 de agosto de 2010), el CCPEP de la Cumbre de Foz de Iguazú (17 de diciembre de 2010) (CMC, Acta 02/10, Adjunto 1), la CCPEPyA de la Cumbre de Montevideo (20 de diciembre de 2011) (CMC, Acta 02/11, Adjunto 1), el CCPEP de la Cumbre Brasilia (7 de diciembre de 2012) (CMC, Acta 02/12, Adjunto 1), el CCPEP de la Cumbre Montevideo (12 de julio de 2013) (CMC, Acta 01/13, Adjunto 1), el CCPEP de la Cumbre Paraná (17 de diciembre 2014) (CMC, Acta 02/14, Anexo 12), y el CCPEP y la Declaración de los Presidentes de los EP sobre relacionamiento externo del MERCOSUR de la Cumbre de Asunción (21 de diciembre de 2015) (CMC, Acta 02/15, Anexos 8 y 10). Estas posturas fueron reafirmadas por el PM en la *Declaración de apoyo a las posiciones asumidas por los EP del Mercosur en las negociaciones de la OMC* (Decl. PM 01/07) y la *Declaración de apoyo a la actuación del MERCOSUR y del G-20 en las negociaciones de la Ronda de Doha* (Decl. PM 01/08).

Sólo en unas pocas oportunidades los Presidentes de los EPyA vincularon explícitamente el tema de la liberalización del comercio internacional agrícola en términos favorables para los países en desarrollo con la SA. Una de ellas fue en el CCPEPyA de la Cumbre de Montevideo (7 y 9 de diciembre de 2005), en la cual resaltaron “la necesidad de que los países en desarrollo dispongan de la flexibilidad necesaria sobre la base de criterios relativos a seguridad alimentaria, seguridad de los medios de subsistencia y desarrollo rural y se comprometieron a continuar el esfuerzo desplegado hasta ahora para alcanzar dicha meta” (CMC, Acta 02/05, Adjunto 2), en consonancia con las recomendaciones del REDA en esta materia de velar por que los futuros criterios del compartimiento verde no impidan la formulación de políticas de SA –reservas alimentarias y juntas de comercialización- (REDA, 2011b). Otra de las ocasiones fue en el CCPEP de la Cumbre de Tucumán (1 de julio de 2008), en plena crisis alimentaria internacional, en la que los Jefes de Estado compartieron su preocupación y coincidieron en que la principal causa de la crisis era estructural y respondía a “la política de subsidios a la producción, a la exportación y la aplicación de barreras

desproporcionadas al comercio en los países desarrollados” (CMC, Acta 01/08, Anexo 8). En la misma línea, se destaca también la *Declaración del CMC sobre la Ronda Doha de la OMC* en ocasión de la misma Cumbre de Tucumán, en la cual los Ministros “insistieron en la reducción sustantiva de las subvenciones domésticas y la eliminación gradual de las subvenciones a la exportación, las que impactan negativamente sobre la producción agrícola de los países en desarrollo y afectan su seguridad alimentaria” (CMC, Acta 01/08, Anexo 9).

En lo que refiere a las negociaciones del Acuerdo de Asociación Birregional MERCOSUR-UE, los Jefes del EP manifestaron en varias oportunidades su intención de alcanzar un acuerdo “abarcativo, ambicioso, equilibrado y mutuamente beneficioso”, es decir que reconociera las diferencias de desarrollo entre ambos bloques, incluyendo la flexibilidad para aplicar determinadas políticas (especialmente industriales). Sin embargo, no vincularon explícitamente esto con la SA de nuestros países tal y como puede verse en el CCPEP de la Cumbre de Asunción (23 y 24 de julio de 2009) (CMC, Acta 01/09, Adjunto 1), el CCPEPyA de la Cumbre Montevideo (20 de diciembre de 2011) (CMC, Acta 02/11, Adjunto 1), el CCPEP de la Cumbre de Paraná (17 de diciembre 2014) (CMC, Acta 02/14, Anexo 12), el CCPEP de la Cumbre de Brasilia (17 de julio 2015) (CMC, Acta 01/15, Anexo 9) y la *Declaración de los Presidentes del EP del MERCOSUR sobre relacionamiento externo del MERCOSUR* de la Cumbre de Asunción (21 de diciembre de 2015) (CMC, Acta 02/15, Anexo 10). También los Ministros de Relaciones Exteriores se pronunciaron en la misma línea en el *Comunicado Conjunto de los Cancilleres de los EP del MERCOSUR sobre el estado actual de negociación MERCOSUR-UE* (Caracas 31 de octubre de 2013). Podría decirse que el proteccionismo industrial del bloque, manifestado en las posturas conjuntas en las Cumbres del CMC tanto respecto a este Acuerdo como respecto a la Ronda de Doha de la OMC, contribuyó a la SA regional en tanto evitó cerrar acuerdos que, por lo menos bajo los términos de ese momento, eran poco convenientes para la producción local de alimentos.

A su vez, dos foros no comerciales del MERCOSUR, la RAADH y la REAF, realizaron propuestas vinculadas a la incorporación de la temática SA en las negociaciones de acuerdos comerciales. En primer lugar, en el año 2006 y como intento de incorporar el enfoque de derechos humanos, entre ellos el DA, en los acuerdos comerciales del MERCOSUR, sobresale la Propuesta de borrador de *Declaración sobre la primacía de los Tratados de DDHH sobre los TLCs y los TBIs*, realizada por Argentina en el marco de la RAADH (RAADH, Acta 01/06) y las posteriores Propuestas de borradores de otros países (Brasil, Perú y Chile) en la misma línea (RAADH, Acta 03/06, Anexo 15). En segundo lugar, en el 2011, la REAF emitió un documento sobre negociaciones comerciales internacionales (DI 07/11) en el



que, teniendo en cuenta las negociaciones de libre comercio en curso con la UE, Palestina y Canadá y su potencial impacto en el sector y la producción de la AF regional, reivindicaron la necesidad de que la REAF fuera informada y consultada al respecto, así como de la participación activa de este foro en dichas negociaciones (REAF, Acta 02/11, Anexo 8). Estas propuestas de la RAADH y la REAF nunca fueron tomadas en cuenta por las instituciones que concentran la toma de decisión del bloque (CMC, GMC y CCM), ya que ninguno de los Acuerdos Comerciales suscritos por MERCOSUR en el periodo 2003-2015<sup>139</sup>, tuvo en cuenta la SA, ni el DA ni la SOA.

En síntesis, las iniciativas tendientes a la facilitación del comercio intrazona de alimentos pueden haber coadyuvado a mantener precios internos accesibles pero no fueron producto de una estrategia o matriz de abastecimiento regional que tuviera en cuenta la SA. Con el resto del mundo, el MERCOSUR desplegó algunas medidas proteccionistas y de apertura vinculadas a la SA de corto plazo. En lo que concierne a las posturas en las negociaciones comerciales internacionales, existieron algunas declaraciones explícitas que vincularon el comercio internacional agrícola con la SA de los países del MERCOSUR, fundamentalmente durante la crisis alimentaria internacional del 2008, pero en general la SA no fue parte integrante de las negociaciones comerciales. Indirecta o implícitamente, el proteccionismo industrial del bloque, manifestado en las posturas conjuntas en las Cumbres del CMC tanto respecto a las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC como del Acuerdo MERCOSUR-UE, contribuyó a la SA regional en tanto evitó cerrar acuerdos poco convenientes en términos de SA.

---

<sup>139</sup> Entre los Acuerdos suscritos por el MERCOSUR en el periodo se encuentran: los Acuerdos marco MERCOSUR-India (Dec. CMC 09/03), MERCOSUR-Egipto (Dec. CMC 16/04), MERCOSUR-Israel (Dec. CMC 22/05), MERCOSUR-Pakistán (Dec. CMC 07/06), MERCOSUR-Jordania (Dec. CMC 28/08), MERCOSUR-Turquía (Dec. CMC 29/08) MERCOSUR-Guyana (Dec. CMC 09/13 y Dec CMC 18/15), MERCOSUR-Surinam (Dec. CMC 10/13 y 20/15) y MERCOSUR-Túnez (Dec. CMC 43/14); el Acuerdo de complementación económica MERCOSUR-Cuba (Dec. CMC 20/06); el Memorándum de entendimiento de comercio y cooperación económica MERCOSUR-Líbano (Dec. CMC 42/14); los Acuerdo de libre comercio MERCOSUR-Israel (Dec. CMC 50/07) (18 diciembre 2007), MERCOSUR-Egipto (2 de agosto de 2010), MERCOSUR-Palestina (Dec. CMC 35/11), MERCOSUR-Perú (30 noviembre de 2005) y los Acuerdos de comercio preferencial MERCOSUR-India (25 de enero de 2004), MERCOSUR-Unión Aduanera del África Meridional (SACU) (Dec. CMC 54/08) (15 diciembre 2008) y MERCOSUR- Colombia-Ecuador-Venezuela (AAP.CE 59) (18 octubre de 2004).

### **3. Balance: Las vías y subvías presentes, ausentes y difusas, y la falta de articulación y coordinación en el marco del “intergubernamentalismo radial”**

En el periodo 2003-2015 el MERCOSUR conformó una ASAR compuesta de diversas PICSAS. Por un lado, hubo numerosas políticas, iniciativas y compromisos que hicieron referencia explícita a la SA, surgidas de diversas instancias institucionales del MERCOSUR, entre ellas: el CMC, el PM, la UPS, la REAF, el MERCOSUR Social (RMADS y sus GT, CCMAS, ISM), el MERCOSUR Salud (la RMS, el GTSAN, la CIENT, el GAHENT del SGT 11), la Comisión de Alimentos del SGT 3, la RMACTIM, la RECyT, la REHU y la CCM. Por otro, hubo numerosas políticas, iniciativas y compromisos que aunque no hace alusión explícita a la SA, contribuyen a ella implícita o indirectamente, y forman parte de las recomendaciones internacionales para la SA. Éstas emanaron de esos mismos foros y también de algunos más, entre ellos: el FCES, el FOCEM, los órganos sociolaborales, (RMT, SGT 10, CSL, GANEMPLE, OMTM), la RMA, el SGT 8, el CT 5, el CT 7, la RMMA, el SGT 6, el GAHLDS, el GAHANAG, la RAADH, el IPPDH, la REM/RMAAM, la CCT/GCI, GAH OMC-SGPC, y el GAHRE-GRELEX. A su vez, varias políticas, iniciativas y compromisos pueden considerarse difusos, en tanto no sólo no hacen referencia explícita a la SA sino que tienen un carácter muy general y no se focalizan en los alimentos. Entre ellas encontramos la RECM, la CMPYMEA del SGT 7, el FOPYME, el GAHFOPYME, el GIP/STG 14, el CT 5, el CT 7, la RMMA, y el CDCS.

Las PICSAs impulsadas por las distintas instancias institucionales del MERCOSUR pueden encuadrarse en todas las vías recomendadas por los organismos internacionales, y en la mayoría de las subvías, existiendo tan sólo algunas subvías ausentes (ayudas alimentarias directas, promoción de autoproducción de alimentos, protección de precios externos, reducción de IVA a alimentos, donaciones directas de alimentos), y algunas difusas (apoyo a cooperativas y PYMES alimentarias, diversificación de canales de comercialización, defensa de la competencia y del consumidor, información y protección al consumidor, disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos), tal y como puede observarse en el cuadro 6.1.

En este sentido, la ASAR del MERCOSUR resultó ser más integral de lo supuesto en un primer momento y queda refutada la afirmación acerca de que la cuestión de la SA y la crisis alimentaria internacional tuvieron por parte del bloque MERCOSUR un tratamiento meramente comercial (Maluf et al, 2009:22).

Como hallazgo surge también algo que era previsible: que la cuestión de la SA apareció especialmente en momentos en que el tema se impuso en la agenda internacional y en los

semestres en los que Brasil –país en el que la SA se convirtió en una verdadera política de Estado y que intentó convertirse en referente internacional en la materia (Nacarato, 2014)- ocupaba la PTT, particularmente en los segundos semestres de los años 2008 y 2010, en los cuales logró instalarlo con fuerza en los CCPEPyA, en el MERCOSUR Social (Declaraciones, creación del GTSAN), en la REAF, en la REHU (propuestas de iniciativas que apuntaron explícitamente a la SA), en el MERCOSUR Salud (creación del GTSAN). Esto tiene su explicación en el carácter intergubernamental del MERCOSUR y su funcionamiento por PPTs semestrales, ya que el Estado que ejerce la misma convoca y preside todas las reuniones, influenciando sobremanera la definición del orden del día y las pautas de negociación (Caetano, et al., 2009), es decir otorgándole al país de la PTT poder para imponer los temas que considera relevantes.

Entre los principales logros en el tratamiento de la temática SA en el MERCOSUR podemos resaltar: los compromisos de alto nivel político con la SA (especialmente los CCPEPyA y las declaraciones del PM) y la institucionalización de la participación social en las RE y en las Cumbres Sociales, la creación y el trabajo de la REAF, el impulso dado al conjunto de foros que componen el MERCOSUR Social y el trabajo de los mismos, la coordinación de medidas de empleo y seguridad social en el marco de los órganos sociolaborales, las iniciativas y recomendaciones de los órganos del MERCOSUR Salud –en especial del GTSAN, el CIENT y la RMS-, el trabajo de la CA-SGT3 que derivó en los RTM referidos al rotulado nutricional de alimentos y a los envases y aditivos de los mismos, la lucha contra las plagas transfronterizas –en especial contra la fiebre aftosa- y la armonización normativa en materia sanitaria y fitosanitaria, la incorporación de la temática SA en los Programas de Trabajo y en iniciativas de los órganos de ciencia y tecnología, el Proyecto Revalorizando Nuestros Alimentos Tradicionales, la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní y la Estrategia MERCOSUR LCD, la incorporación del enfoque de género en el MERCOSUR y en algunos foros e iniciativas vinculadas a la SA, los proyectos y programas vinculados a la SA que fueron beneficiarios de cooperación internacional, algunas medidas proteccionistas y de apertura vinculadas a la SA de corto plazo y las declaraciones explícitas que vincularon el comercio internacional agrícola con la SA de los países del MERCOSUR.

Sin embargo, existieron varias limitaciones en el tratamiento de la temática. Es destacable que las subvías ausentes (ayudas alimentarias directas, promoción de autoproducción de alimentos, protección de precios externos, reducción de IVA a alimentos, donaciones directas de alimentos) son algunas de las que se refieren a la SA más explícita y directamente. Asimismo, aparecieron muy difusamente subvías importantes como la disminución de

pérdidas y desperdicios de alimentos e información y protección al consumidor. A su vez, ninguna de las propuestas de GRD y AH que apuntaron explícitamente a incorporar la temática SA se concretó efectivamente. También es remarcable el hecho de que las PICSAs de las vías *Industrial* y *Comercial* fueron de las más difusas, a pesar de ser el MERCOSUR un organismo predominantemente económico-comercial, lo cual aparece como una verdadera limitación en el tratamiento de la temática SA al interior de PIR. Tampoco la vía *Comercio internacional/regional* –el leitmotiv del MERCOSUR- fue suficientemente explícita ya que no hubo una estrategia o matriz de abastecimiento alimentario regional que tuviera en cuenta la SA ni se le dio importancia a la cuestión en las negociaciones comerciales sino que fue más bien el proteccionismo industrial del bloque el que evitó cerrar acuerdos poco convenientes en términos de SA.

Es necesario recalcar que se trata de PICSAs de distinta envergadura institucional, que van desde normativas MERCOSUR hasta iniciativas regionales no plasmadas en normas, y de distinto nivel de “abstracción/concreción”, que van desde los compromisos abstractos de los Jefes de Estado con la “erradicación o la lucha contra el flagelo del hambre” y propuestas de proyectos que no se concretaron, hasta acciones concretas traducidas en obras como los proyectos FOCEM.

A nivel discursivo quedó clara la voluntad política de los EP del PIR de avanzar en políticas regionales relacionadas con la SA y esto puede considerarse un logro en sí mismo, pero en la práctica hubo un desfase entre lo discursivo y las acciones llevadas a cabo, en tanto muchas de las declaraciones y compromisos superaron las capacidades institucionales y financieras del MERCOSUR y sus foros. Esto tiene que ver con que debido a su propia estructura institucional “en el MERCOSUR no existe una correspondencia automática entre la incorporación de un tema en la agenda regional y la capacidad de dicha dimensión para formular, adoptar e implementar políticas públicas efectivas” (Perrotta y Vázquez, 2011:29).

Por un lado, se emitieron normativas MERCOSUR vinculadas a la SA que pueden considerarse políticas regionales. Tal es el caso de los Rec. CMC vinculadas a la AF y a la ESyS, las Proyectos FOCEM de infraestructura aprobados mediante Dec. CMC, las Res. GMC referidas a la rotulación de alimentos, la información nutricional, los procedimientos sanitarios y fitosanitarios y a la inocuidad, los envases y aditivos de los alimentos, las Dir. CCM que establecieron reducciones arancelarias para determinados alimentos, y múltiples Dec. CMC que establecieron el Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR, el FOPYME, el Marco Regional de Defensa de la Competencia y el Programa Marco de CyT. Asimismo, la creación de varios de los espacios institucionales mediante Dec. CMC y Res. GMC también

pueden considerarse políticas regionales importantes en materia de SA, en tanto cajas de resonancia que fomentaron el diálogo, el intercambio de experiencias nacionales -de políticas, iniciativas e instrumentos- y la formación acerca de las distintas temáticas vinculadas con la SA de distintos actores gubernamentales y no gubernamentales encargados de llevar adelante acciones y políticas de SA en los planos nacionales.

Por otro lado, distintos foros del MERCOSUR -la REAF, el MERCOSUR Social, los órganos socio-laborales, los órganos de salud, la REHU, etc.- impulsaron iniciativas regionales -directrices, lineamientos, cursos, programas, seminarios, talleres- que si bien no se tradujeron en normativa MERCOSUR, instalaron las temáticas vinculadas a la SA en las delegaciones y participantes de los distintos países y sentaron bases para el trabajo de estos temas en los sectores gubernamentales y de la sociedad civil de los EP participantes, contribuyeron a generar masa crítica o pensamiento crítico (Ferrer, 2008). Asimismo, las discusiones al interior de algunos foros del bloque (RMMA, PM, REHU, CMC) permitieron la concertación de algunas posiciones conjuntas en foros multilaterales vinculados a la SA (COP de UNCCD, Conferencias internacionales de cambio climático, foros regionales y multilaterales de GRD y AH, OMC) y por ende una proyección conjunta hacia el resto del mundo tendiente a fortalecer la posición de la región en el escenario global (Ferrer, 2008).

En este sentido, el MERCOSUR en tanto organismo regional funcionó como marco, ya que mediante políticas, iniciativas y compromisos regionales de temáticas vinculadas a la SA impulsó políticas, iniciativas y compromisos nacionales y difundió en los EP las estrategias aceptadas internacionalmente (CSA, 2013).

Sin embargo, y en consonancia con el marco teórico, para que una ASAR sea integral no basta que existan distintas vías de PICSA, sino que debe atravesar de manera transversal varias de las instituciones que conforman el PIR (RM, GT, SGT, RE, PM, SM) y tiene que existir cierta articulación entre ellas, lo cual requiere que haya canales de interacción entre los espacios institucionales sectoriales y de éstos con los espacios de toma de decisión generales, de manera tal que se integren las distintas dimensiones de la SA y que haya coherencia entre las PICSA de distintas vías (Flores, 2013; Prakash, 2011).

La articulación entre las distintas “vías” se torna dificultosa en el marco de la estructura institucional del MERCOSUR consagrada en el POP, que aparece como una limitación estructural para consolidar una ASAR verdaderamente integral: el “intergubernamentalismo radial”, un esquema institucional en el cual el centro (CMC, GMC y CCM) aglutina la toma de decisión y la información respecto del PIR y los espacios institucionales sin poder decisivo permanecen como si fueran satélites, sin canales formales de articulación interinstitucional

entre ellos y sin autonomía decisional ni financiera (Perrotta, 2012, 2013). La figura 6.1 permite visualizar esta estructura radial aplicada los espacios institucionales del MERCOSUR vinculados a la SA.

Dicha estructura radial y la consiguiente desarticulación entre los espacios institucionales generan superposición y duplicación de esfuerzos, bloqueos decisionales y aumento de los costos de transacción para los EP (Caetano, et al., 2009) en todas las agendas temáticas, y en el caso de la cuestión SA lleva además a un enfoque sectorial según el espacio institucional del que se trate y por ende a iniciativas aisladas que abordan de forma sectorial el problema, en lugar de a un enfoque integral y a iniciativas coordinadas y multisectoriales necesarios para abordar un problema complejo y multidimensional como la SA (FAO, 2015a).

Si bien hubo intentos de articulación entre instancias institucionales vinculadas a la SA - fundamentalmente del MERCOSUR Social con la REAF, la REM-RMAAM, los órganos sociolaborales, y los de la salud; de la REAF con la CA-SGT 3 y el SGT 8; y especialmente entre foros centrados en la misma temática como los órganos sociolaborales, los de salud y los del MERCOSUR Social-, en consonancia con la hipótesis de investigación de este trabajo, las actas de los diferentes espacios institucionales parecen indicarnos que no existió una verdadera articulación y coordinación en materia SA, en dos sentidos. Por un lado, en gran medida esos intentos fueron más bien manifestaciones de voluntad o notificaciones e invitaciones a reuniones o seminarios más que reales articulaciones en las que hay una división de tareas dentro de un proyecto más amplio<sup>140</sup>. Por otro lado, la mayoría de esos intentos no tuvieron como objetivo potenciar las iniciativas vinculadas a la SA. De hecho, sorprende que órganos en los que la temática de la SA fue central, no hayan tenido ningún tipo de contacto, tal es el caso de la REAF con el GTSAN (Salud), y del GTSAN (Salud) con el GTSAN de la RMADS.

Asimismo, la estructura institucional radial implicó que en los espacios institucionales sin poder decisorio y sin autonomía -las RE, los SGT, los GT-, fuera difícil obtener fuentes de financiamiento, lo cual tuvo como consecuencia la falta de sustentabilidad de varias propuestas, -que no se llevaron a cabo pues desbordaban las capacidades institucionales y financieras de esos espacios-, y la dependencia del financiamiento externo y la cooperación internacional para ejecutar proyectos (Perrotta, 2010; González, 2011).

---

<sup>140</sup> En varias de las reuniones y grupos de trabajo se solicitó a los coordinadores nacionales que realizan las gestiones necesarias para coordinar con otros espacios institucionales vinculados a sus temáticas, ya sea para realizar reuniones conjuntas, invitar reuniones o actividades, acceder a documentos, o realizar consultas (REAF, Acta 01/08 y 01/13; GTSAN, Acta 01/13) .

Como iniciativa que incluyó una estrategia de SA y que implicó la articulación de diversas instancias institucionales se destaca el PEAS. Sin embargo, al ser un plan de carácter social, incluyó aspectos de las vías social, AF, laboral, nutricional, ambiental, asistencia humanitaria y de género, pero dejó de lado varias cuestiones económico-comerciales de gran incidencia en la SA, como lo industrial, lo científico tecnológico, la inocuidad, y el comercio internacional.

En definitiva, el tema SA, que no es un tema conflictivo para los EP en tanto no hay intereses contradictorios al respecto, ejemplifica perfectamente la debilidad de la estructura institucional del MERCOSUR (la estructura radial) para tratar temáticas que requieren de coordinación entre las distintas instituciones y por ende de canales de articulación interinstitucional.

## Cuadro 6.1. Las PICSAs del MERCOSUR 2003-2015 de acuerdo con la viología integral

PICSAs explícitas PICSAs implícitas PICSAs difusas Iniciativas que no prosperaron

Vías	Sub-vías
<p><b>1. Político-Institucional</b></p> <p><b>Instituciones:</b> instancias institucionales de alto nivel político (CMC, PM, Cumbres Presidenciales) y órganos de participación social (FCES, RE, UPS / Cumbres Sociales)</p>	<p><b>Estrategias y compromisos generales de SA</b></p> <p>-CCPEP de las Cumbres de: Belo Horizonte (15/12/04), Asunción (28/06/2011), Mendoza (28/06/2012), Brasilia (05/12/2012) y Montevideo (11/07/2013)</p> <p>-CCPEPyA de las Cumbres de: Puerto Iguazú (7/07/04), Belo Horizonte (15/12/04), Córdoba (20/07/2006), Asunción (22/05/2007), Montevideo (17/12/2007), Costa de Sauípe (15/12/08), Montevideo (18/12/2011), Brasilia (05/12/2012), Montevideo (11/07/2013), Caracas (28/07/2014), Brasilia (16/07/2015) y Asunción (20/12/2015)</p> <p>-Comunicado conjunto especial de Cancilleres de los EPyA en apoyo a reelección de Graziano Da Silva como Director de la FAO, durante Cumbre de Paraná (15/12/2014)</p> <p>-Memorándum de Entendimiento entre la FAO y el MERCOSUR para la Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el derecho al Desarrollo y el combate a la pobreza 2010-2014 (Res. GMC 44/10)</p> <p>-Memorando de Entendimiento entre el MERCOSUR y la OPS: ENT y factores de riesgo (obesidad) (Res. GMC 45/10 y 18/15)</p> <p>-Decl. PM 13/10 “Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria”</p> <p>-Decl. PM 19/10 “Apoyo a la Iniciativa ALyC sin Hambre”</p> <p>-Creación de un conjunto de instituciones vinculadas a la SA: RMMA (Dec. CMC 19/03), REAF (Res. GMC 11/04), REMACTIM (Dec. CMC 05/05), REHU (Dec. CMC 03/09), GTSAN (2009) y CIENT (2011), ISM (Dec. CMC 03/07) y CCMAS (Dec. CMC 39/08), RMAAM (Dec. CMC 24/11) y RMAGIRD (Dec. CMC 47/15)</p> <p>-PEAS (Dec. CMC 12/11): Directriz 1 de su Eje I, y ejes, directrices y objetivos con interfaz SA</p> <p>-Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR social e inclusivo: avanzando hacia la Patria Grande”, II Sesión Ampliada de CCMAS (junio 2012)</p> <p>-Acuerdo para elaborar Programa de erradicación del hambre del MERCOSUR durante el periodo 2014-2017, III Reunión Ampliada de la CCMAS (junio 2013)</p> <p>-Reconocimiento del DA: creación de RAADH (Dec. CMC 18/04 y 40/04), Protocolo de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los DDHH del MERCOSUR y EA (4/05/05), Declaración de Asunción sobre compromiso con la promoción y protección de los DDHH de los Presidentes del MERCOSUR y EA (20/06/05), Declaración sobre DDHH de los presidentes del MERCOSUR y EA (21/12/15), y Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR (Dec.</p>



	<p>CMC 64/10)</p> <p><b>Mecanismos de gobernanza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Compromiso con fortalecimiento de FCES (Consenso de Buenos Aires, 2003 y Dec. CMC 26/03)</li> <li>-Reuniones especializadas con interfaz SA: creación de REAF, y REHU y continuidad de RECM, RECyT) y REM.</li> <li>-Surgimiento de las Cumbres Sociales: tratamiento de SA en Cumbres de Brasilia (diciembre 2006), Tucumán (junio 2008), Salvador (diciembre 2008), Asunción (julio 2009), Chaco (julio 2010), Foz de Iguazú (diciembre 2010), Asunción (junio 2011), Mendoza (junio 2012), Paraná (diciembre 2014)</li> <li>-Institucionalización de participación social y rendición social de cuentas: creación de UPS (Dec. CMC 65/10), realización semestral de Cumbre Social (Dec. CMC 56/12); creación del Registro de Organizaciones y Movimientos Sociales del MERCOSUR (Res. GMC 10/13), consolidación de normas sobre organizaciones y movimientos sociales del MERCOSUR y creación de mecanismos de rendición social de cuentas y de formulario de registro (Dec. CMC 10/15).</li> </ul>
<p><b>2.Agricultura Familiar/Desarrollo Rural</b></p> <p><b>Instituciones:</b> REAF, GMC, CMC, PM y FOCEM.</p> <p><b>Marco:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación de la REAF (Res. GMC 11/04)(2004)</li> <li>-Directrices para el reconocimiento e identificación de la AF (Res. GMC 25/07)</li> <li>-Creación del FAF MERCOSUR (Dec. CMC 45/08), Reglamento (Dec. CMC 06/09) y Administración financiera (Res. GMC 42/12 y 58/15)</li> <li>-Registros nacionales voluntarios de la agricultura familiar de los EP del MERCOSUR (Dec. CMC 59/12)</li> <li>-Rec. CMC 01/14 “AIAF 2014”</li> <li>-Rec. PM 02/10 Implementación del FAF-MERCOSUR, y declaración de interés regional el proyecto “Promoción de la agricultura familiar y comunitaria en los países miembros del MERCOSUR”</li> <li>-PEAS: Eje VI-Directriz 17 (Dec. CMC 12/11, Anexo)</li> <li>-Creación del FOCEM (Dec. CMC 45/04), Disposición de su integración y funcionamiento (Dec. CMC 18/05) y su Reglamento (Dec. CMC 24/05)</li> </ul>	<p><b>Productiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-GT Acceso a la tierra y reforma agraria de la REAF</li> <li>-GT Seguro agrícola de la REAF</li> <li>-Propuesta de Resolución DT REAF 06/08 Lineamientos de políticas de financiamiento diferenciadas para la agricultura familiar</li> <li>-P. Rec REAF 01/09 Directrices para una Política de Gestión de Riesgos y Seguro Rural para la Agricultura Familiar</li> <li>-Seminario sobre conceptos de Seguridad Alimentaria, Soberanía Alimentaria y Reforma Agraria Integral (2010)</li> <li>-Propuesta de Programa Regional de Cooperación de la Red de Instituciones Responsables para Políticas Fundarias, Reforma Agraria y Acceso a la Tierra (REAF y CCT, 2011)</li> <li>-Seminario de políticas de desarrollo y acceso a tecnologías apropiadas y sistemas de extensión para la agricultura familiar y campesina (2013)</li> <li>-Declaración sobre Políticas Públicas de Acceso a Tecnologías Apropriadas para la Agricultura Familiar y Campesina (2013)</li> <li>-Programa regional de intercambio en políticas de tecnologías apropiadas para la AF y su publicación (REAF-PROCISUR) (2013)</li> <li>-Declaración de las Autoridades Responsables de la Agricultura Familiar de los EP del MERCOSUR sobre Gobernanza de la Tierra (2015)</li> <li>-Informe Regional sobre implementación en el MERCOSUR de las Directrices Voluntarias de la FAO para la Gobernanza Responsable de la Tenencia, la Tierra y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2015)</li> </ul>

	<p><b>Comercial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-GT Facilitación del comercio de la REAF</li> <li>-Seminario sobre las compras públicas de alimentos a la AF en Brasil (2010)</li> <li>-Programa Regional de Intercambio de experiencias sobre modelo de gestión de políticas de compras públicas de la AF-Programa Regional sobre compras públicas a la AF (2010) Cooperación de ABC. II Programa Regional de compras públicas (2014).</li> <li>-Seminario de Políticas Públicas de Comercialización y Abastecimiento de Productos de la Agricultura Familiar y Campesina para la SA: Compras Públicas e Institucionales, Mercados de Proximidad, Ferias Francas y otros (2013)</li> <li>-Declaración sobre políticas públicas de abastecimiento y comercialización de productos de la Agricultura Familiar y Campesina (2013)</li> <li>-Seminario de Políticas Públicas para Seguridad y Soberanía Alimentaria: Producción y Abastecimiento de Alimentos de la Agricultura Familiar (2015)</li> <li>-Rec. CMC 02/14 Sellos de identificación de la agricultura familiar</li> <li>-Rec. PM 07/10 Código de Normas para Producción Agropecuaria orgánica del MERCOSUR, Sistema de Certificación "Sello Orgánico MERCOSUR"</li> </ul> <p><b>Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-GT Equidad de género de la REAF (enfoque de género)</li> <li>-GT Juventud Rural de la REAF</li> <li>-Directrices para la Igualdad de Género en las Políticas Públicas para la Agricultura Familiar (REAF) (2008)</li> <li>-Programa Regional Fortalecimiento Institucional de Políticas de igualdad de género en la AF del MERCOSUR (Programa Regional de Género) REAF-Cooperación de AECID (2009)</li> <li>-Rec. CMC 07/12 Mujeres Rurales</li> <li>-Rec. CMC 02/13 Mujeres y trabajo rural asalariado</li> <li>-Curso Regional de jóvenes rurales (REAF) (2008-2015)</li> <li>-Rec. CMC 02/11 Educación Rural</li> <li>-Iniciativa Educación Técnica Agrícola en zonas de frontera (CCR-RME) (2009)</li> </ul> <p><b>Infraestructura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Proyectos FOCEM aprobados: Dec. CMC 08/07, 11/07, 23/07, 47/07, 48/07, 08/08, 09/08, 10/08, 11/08, 06/10, 07/10, 08/10, 52/10, 43/12, 09/14</li> </ul>
<p><b>3.Social/Asistencial</b></p> <p><b>Instituciones:</b> RMADS, CCMAS, ISM, CMC y FOCEM</p> <p><b>Marco:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación de la Secretaría Social Permanente (2005)</li> <li>-Creación del ISM (Dec. CMC 03/07)</li> <li>-Creación del CCMAS (Dec. CMC 39/08)</li> <li>-PEAS: Eje I, Directriz 1(Dec. CMC 12/11) y Estrategia Social Regional para los años 2012-2013</li> </ul>	<p><b>Sistemas de protección social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Declaración de Montevideo de la RMADS (noviembre de 2005)</li> <li>-PEAS: Eje I, Directriz 2 (Dec. CMC 12/11)</li> <li>-Grupo Temático de Sistemas de Protección y Promoción Social de la RMADS (2010)</li> <li>-Proyecto Fortalecimiento de las capacidades públicas de los Estados del MERCOSUR para el desarrollo de estrategias integrales de erradicación de la pobreza extrema y el hambre (2012-2014) (GT SPyPS-RMADS y el ISM)</li> <li>-Seminario Avances y desafíos de las políticas</li> </ul>

<p>“Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre en el MERCOSUR”</p> <p>-Proyecto Fortalecimiento de la Dimensión Social en el MERCOSUR a través de la Investigación, Comunicación y Participación Social del ISM (2012-2014) (GCM, Acta 03Ext/12, Anexo 13)</p> <p>-Proyecto MERCOSUR Social: Fortalecimiento del ISM y consolidación del PEAS (Dec. CMC 37/15) y el Proyecto SIMPIS que comenzó en el 2013 en el ámbito del ISM (CISM, Acta 02/12, Anexo 6)</p> <p>-Declaraciones CMC sobre temáticas sociales con interfaz SA: Iniciativa de Asunción sobre lucha contra la pobreza extrema (junio de 2005), Declaración sobre medidas de promoción y protección en el área social en respuesta a la crisis financiera mundial (diciembre de 2008), Declaración sobre mecanismos de coordinación y articulación de problemas comunes en materia de desarrollo social y salud (julio de 2009).</p> <p><b>PICSA de carácter “social general” que incluyen como eje a la SA:</b></p> <p>-Declaraciones de la RMADS: de Asunción (abril de 2003), de Brasilia (diciembre de 2004), de Asunción (junio de 2005), de Buenos Aires (2006), de Montevideo (noviembre de 2005), de Foz de Iguazú (noviembre de 2006), la Declaración de Principios del Mercosur Social (2007), y la Declaración de Brasilia “Por un MERCOSUR sin Hambre y en Pleno Ejercicio de su Soberanía Alimentaria” (noviembre de 2008)</p> <p>-Foro del Mercosur Social-Mesa redonda 2 “Los desafíos y perspectivas en la construcción e implementación de una política de SAN en el ámbito del MERCOSUR” (noviembre de 2006)</p> <p>-Propuesta política de la RMADS “Seguridad Alimentaria y Nutricional a la luz de la crisis mundial de alimentos y desde el criterio de integración social” (junio de 2008)</p> <p>-Seminario sobre SAN en el Mercosur (noviembre de 2008)</p> <p>-Propuesta de Recomendación de la RMADS al CMC para la conmemoración del 16 de Octubre como Día Mundial de la Alimentación (2008)</p>	<p>sociales (2014)</p> <p>-Proyecto de Premio MERCOSUR Social</p> <p>-Seminario “Debate para mejorar – Impactos reales de las políticas sociales en la región” (2013)</p> <p>-Curso Políticas Sociales y Derechos Humanos ISM-IPPDH (2014)</p> <p><b>Ayudas alimentarias directas</b></p> <p><b>Promoción de autoproducción de alimentos (huertas y granjas)</b></p>
<p><b>4.Laboral/Trabajo</b></p> <p><b>Instituciones:</b> órganos socio-laborales (RMT, SGT 10, CSL, GANEMPL, OMTM), CMC y GMC</p> <p><b>Marco:</b></p> <p>-Rec. CMC 02/03 Carácter Prioritario del Empleo</p> <p>-Convenio de financiación MERCOSUR-UE para el proyecto dimensión sociolaboral del MERCOSUR (Dec. CMC 11/04)</p> <p>-I Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR (2004)</p> <p>-Declaración de Ministros de Trabajo sobre Empleo de Calidad (2004)</p> <p>-II Conferencia Mercosur de Empleo y Trabajo Decente (2010)</p>	<p><b>Promoción del empleo</b></p> <p>-Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Eje I: Empleo)</p> <p>-Directrices Regionales para la Estrategia de Crecimiento del Empleo en el MERCOSUR</p> <p>-Propuesta de medidas para un Acuerdo Regional de preservación del empleo frente a la crisis financiera mundial (XI GANEmple/Acta 01/09/Anexo IV)</p> <p>-Declaración de los Ministros de Trabajo del Mercosur para la Preservación del Empleo frente a la Crisis (junio 2009)</p> <p>-Propuesta del Plan estratégico MERCOSUR de Empleo y Trabajo Decente (PEMETD 2015-2019)</p> <p>Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 2015 (art. 2, 22 y 24)</p> <p>-Reunión Técnica del SGT 10 Formación</p>

<p>-PEAS: Eje VII, Directriz 19 y Eje VI-Directriz 18 (Dec. CMC 12/11, Anexo)</p>	<p>Profesional: Glosario básico sobre formación y certificación profesional y Plan Regional de Evaluación y Certificación de Competencias y Formación Profesional (2010)</p> <p>-Reunión Técnica del SGT 10 Servicios Públicos de Empleo: Seminario Inserción de los migrantes en el mercado de trabajo</p> <p><b>Garantía de ingresos (salario digno)</b></p> <p>-Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Eje II: principios y derechos del trabajo)</p> <p>-Rec. CMC 03/05 Ratificación del Convenio N° 156 de la OIT</p> <p>-Declaración Sociolaboral del MERCOSUR del 2015 (art. 2, 16, 17, 18, 20)</p> <p>-Entrada en vigencia del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR (2005)</p> <p>-Reglamento sobre sistema de pagos y/o compensaciones de prestaciones, Base Única de datos de seguridad social del MERCOSUR y Cartilla de Seguridad Social del MERCOSUR (SGT 10)</p>
<p><b>5.Industrial</b></p> <p><b>Instituciones:</b> RECM, GT ESyS de la RMADS, CMPYMEA del SGT 7, FOPYME, GAHFOPYME, GIP/STG 14 y CMC</p> <p><b>Marco:</b></p> <p>-PEAS: Eje VI, Directriz 17 (Dec. CMC 12/11, Anexo)</p>	<p><b>Apoyo a cooperativas y emprendimientos de economía social alimentarios / integración</b></p> <p>-Comunicación RECM 02/06 Políticas Públicas en Materia de Cooperativas</p> <p>-Estatuto de Cooperativas del MERCOSUR (Norma PM 01/09)</p> <p>-Cooperativas del MERCOSUR (Dec. CMC 54/15)</p> <p>-Creación del Fondo de Promoción de las Cooperativas del MERCOSUR (FCOOP MERCOSUR) (Dec. CMC 51/12)</p> <p>-Seminario-Taller de Instalación de la Recomendación 193 OIT sobre Promoción de las cooperativas (10 de diciembre de 2009) y II Seminario-Taller de Políticas de Promoción de Cooperativas (25 de junio de 2010) (RECM y órganos socio-laborales).</p> <p>-Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR referida a la recomendación 193 de la OIT de Promoción de cooperativas (RMT, Acta 02/11)</p> <p>-Proyecto Promoción de los movimientos cooperativos del Cono Sur como instrumentos de inclusión social, generación de trabajo digno y como actores de desarrollo y profundización del MERCOSUR - PROCOOPSUR (2009, RECM con cooperación de AECID)</p> <p>-Encuentros de Frontera y Comunicación RECM /06 Desarrollo de áreas o regiones de frontera</p> <p>-Proyectos FOCEM Economía Social de Frontera (Uruguay) y Programa de Apoyo integral a Microempresas (Paraguay) (Dec. CMC 08/07)</p> <p><b>-Proyecto Economía Social y Solidaria para la Integración Regional (GT ESyS-RMADS/ISM)</b></p> <p>-Compromiso de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social en relación al Proyecto ESyS-IR (RMADS, Acta 01/12, Anexo 4)</p> <p><b>-Propuesta de creación de sello común de los productos de la ESyS del MERCOSUR (RMADS, 2010)</b></p>

	<p><b>Apoyo a PYMES alimentarias/integración productiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Proyecto Cuarta Área de Cooperación “Apoyo al mercado interno” (UE y MERCOSUR), Proyecto Sistema Regional de Información y aprendizaje para el diseño de políticas públicas de apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y Proyecto Observatorio Regional Permanente sobre la Integración Productiva del MERCOSUR (SGT 7-CMPYMEA, 2003-2007)</li> <li>-Creación del FOPYME y GAHFOPYME (Dec. CMC 13/08)</li> <li>-Aprobación del Estatuto del FOPYME (Dec. CMC 42/08)</li> <li>-Aprobación de la Implementación del FOPYME (Dec. CMC 32/11)</li> <li>-Aprobación de la Estructura del FOPYME (Dec. CMC 17/12)</li> <li>-Aprobación del Reglamento del FOPYME (Dec. CMC 39/14)</li> <li>-Aprobación del Programa de Integración Productiva y creación del Grupo de Integración Productiva (GIP) (Dec. CMC 12/08)</li> </ul>
<p><b>6.Comercial</b></p> <p><b>Instituciones:</b> CT 5, CT 7, CCM y CMC</p>	<p><b>Diversificación de canales de comercialización: apoyo a mercados tradicionales, al por mayor y de proximidad y a prácticas de comercialización directas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Iniciativas de la subvía Promoción de Cooperativas y Emprendimiento de ES Alimentarios</li> <li>-Rec. CMC 09/15 Promoción de redes y ferias de la ESyS</li> </ul> <p><b>Supervisión de mercados alimentarios: defensa de la competencia y defensa del consumidor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reglamento del Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR (Dir. CCM 01/03)</li> <li>-Entendimiento sobre cooperación entre las autoridades de defensa de la competencia de los Estados Partes del MERCOSUR para la aplicación de sus leyes nacionales de competencia (Dec. CMC 04/04)</li> <li>-Entendimiento sobre cooperación entre las autoridades de defensa de la competencia de los Estados Partes del MERCOSUR para el control de concentraciones económicas de ámbito regional (Dec. CMC 15/06)</li> <li>-Acuerdo de defensa de la competencia del MERCOSUR (Dec. CMC 43/10)</li> <li>-Armonización normativa en defensa del consumidor: Publicidad engañosa (Res. GMC 45/06) y Protección de la salud y seguridad del consumidor (Res. GMC 01/10)</li> <li>-Propuesta de Brasil de crear el Sistema MERCOSUR de Información de Defensa del Consumidor (SIMDEC) (CT 7, 2004 en adelante)</li> <li>-Propuesta de Brasil de firmar un Acuerdo Interinstitucional de Fortalecimiento de Organizaciones Civiles de Defensa del Consumidor de los EP (CT 7, 2005)</li> <li>-Proyecto de fortalecimiento de la vinculación del CT 7 con las ONGs de consumidores (CT 7, 2006 en adelante)</li> </ul>

	<p>adelante)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Lanzamiento y dictado de Curso MERCOSUR de Defensa del Consumidor y de Manual de Defensa del Consumidor MERCOSUR y Perú (2015)</li> <li>-Salutaciones al Programa Precios Cuidados de Argentina y al Proyecto de Sistema de Precios al Consumidor de Uruguay (CT 7, 2014/2015).</li> </ul> <p><b>Protección de precios externos: juntas de comercialización y reservas alimentarias (en organismos regionales, creación de reservas alimentarias regionales)</b></p> <p><b>Impositiva: reducción de IVA a alimentos básicos</b></p>
<p><b>7.Nutricional</b></p> <p><b>Instituciones:</b> RMS, GTSAN, CIENT, GAHENT del SGT 11 (Salud), CA-SGT 3, CMC y GMC</p> <p><b>Marco:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Declaración conjunta de los Ministros de salud y de desarrollo social del MERCOSUR y EA (RSM, Acta 02/08, Anexo 7)</li> <li>-PEAS: Eje I, Directriz 1 y Eje III, Directriz 7 (Dec. CMC 12/11, Anexo)</li> <li>-Acuerdo RMS 06/15 Impulsar la estrategia “salud en todas las políticas” en el MERCOSUR y EA</li> </ul> <p><b>PICSAs de carácter “nutricional general”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Acuerdo RMS 14/06 sobre enfermedades no transmisibles y factores de riesgo en los EP del MERCOSUR</li> <li>-Creación de GTSAN (2009)</li> <li>-Estrategia MERCOSUR de Nutrición para la Salud y Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Plan de Acción (2010)</li> <li>-Creación de CIDSS (2009)</li> <li>-Creación de CIENT (2011)</li> <li>-Memorando de Entendimiento entre el MERCOSUR y la OPS/OMS: ENT y factores de riesgo (obesidad) (Res. GMC 45/10 y 18/15)</li> </ul>	<p><b>Diagnóstico y vigilancia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificación y construcción de una lista de indicadores recomendables comunes para el diagnóstico y vigilancia alimentaria y nutricional para los EP (GTSAN, Acta 02/11)</li> <li>-Seminario sobre indicadores del estado nutricional de las embarazadas (GTSAN, 2012)</li> <li>-Proyecto de cooperación técnica sobre desarrollo de instrumentos para la evaluación nutricional de adolescentes embarazadas (GTSAN, Acta 01/12)</li> <li>-Creación del Grupo Ad Hoc de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles (GAHVENT) en el marco del COVIGSAL del SGT 11, luego Grupo de Trabajo de Vigilancia en ENT dentro de la CIENT</li> <li>-Acuerdo RMS 03/15 Recomendación de políticas y medidas regulatorias para la prevención y control de la obesidad (Recomendación 9)</li> </ul> <p><b>Promoción</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Proyecto de cooperación técnica para la prevención de la obesidad (GTSAN, Acta 01/12)</li> <li>-Trabajos de la CIDSS en acceso al agua segura y a los bienes y servicios sanitarios</li> <li>-Rec. CMC 08/12 Día de la donación voluntaria, gratuita y altruista de leche humana.</li> <li>-Propuesta de construcción de un Marco de Referencia Regional en Educación Alimentaria y Nutricional (EAN) para las Políticas Públicas y de un Directorio para el intercambio de experiencias en EAN (GTSAN de RMADS, 2012)</li> <li>-Punto 24 de la Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR social e inclusivo: avanzando hacia la Patria Grande”, II Sesión Ampliada de CCMAS (junio de 2012).</li> <li>-Acuerdo RMS 02/13 Invitación a los ministros de desarrollo social a apoyar acciones de promoción de salud para combatir el aumento de la obesidad y otras ENT</li> <li>-Acuerdo RMS 03/15 Recomendación de políticas y medidas regulatorias para la prevención y control de la obesidad (Recomendaciones 1, 7, 8 y 10)</li> </ul> <p><b>Reglamentación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Recomendación del GTSAN a la CA-SGT 3 sobre la inclusión del contenido de azúcar en el etiquetado nutricional de los alimentos (2011)</li> <li>-Seminario MERCOSUR sobre Regulación de la Publicidad y promoción comercial de alimentos (GTSAN, 2012)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proyecto de cooperación técnica para la prevención de la obesidad: monitoreo de publicidad de alimentos (GTSAN, Acta 01/12)</li> <li>-Acuerdo RMS 02/15 Recomendaciones de políticas y medidas regulatorias para la reducción del consumo de sodio</li> <li>-Acuerdo RMS 03/15 Recomendación de políticas y medidas regulatorias para la prevención y control de la obesidad (Recomendaciones 1, 3, 4, 5 y 6)</li> <li>-Res. GMC 45/06 Defensa del consumidor - Publicidad engañosa-</li> <li>-Recomendación GTSAN a la CA-SGT 3 Inclusión del contenido de azúcar en el rotulado nutricional de los alimentos (GTSAN, Acta 02/10, Anexo 3)</li> <li>-Res. GMC 46/03 RTM sobre el Rotulado Nutricional de Alimentos Envasados</li> <li>-Res. GMC 47/03 RTM de porciones de alimentos envasados a los fines del rotulado nutricional</li> <li>-Res. GMC 31/06 y 48/06 RTM Complementarios</li> <li>-Res. GMC 01/12 RTM sobre información nutricional complementaria (declaraciones de propiedades nutricionales)</li> </ul>
<p><b>8.Cultural</b></p> <p><b>Instituciones:</b> CPC, RMADS, ISM y RMC</p>	<p><b>Campañas de valorización de alimentos y costumbres culinarias tradicionales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Declaración de la Yerba mate como producto regional autóctono del MERCOSUR (Rec. CPC 23/03)</li> <li>-Declaración de la Ruta de la Yerba Mate como Ruta Alimentaria del MERCOSUR (Decl. CPC, 04)</li> <li>-Grupo Temático de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la RMADS</li> <li>-Seminario “Los alimentos autóctonos del MERCOSUR en nuestras políticas de seguridad alimentaria y nutricional” (junio 2010) (RMADS y REAF)</li> <li>-Propuesta de crear un sello/distintivo común para los “Alimentos Autóctonos del MERCOSUR” (2010)</li> <li>-Proyecto “Revalorizando nuestros alimentos tradicionales: Seguridad Alimentaria, Identidad y Diversidad Cultural en el MERCOSUR” (2011-2013) (GT SAN de la RMADS y ISM)</li> <li>-Publicación Regional “Nuestros Alimentos Tradicionales” (2013)</li> <li>-Puntos 3 y 10 de la Declaración de Buenos Aires “Por un MERCOSUR social e inclusivo: avanzando hacia la Patria Grande”, II Sesión Ampliada de CCMAS (junio de 2012)</li> </ul>
<p><b>9. Inocuidad (Food safety)</b></p> <p><b>Instituciones:</b> RMA, SGT 8, CA-SGT 3, RMS, CT 5, GMC y CMC</p>	<p><b>Lucha contra plagas transfronterizas y acciones conjuntas de sanidad vegetal y animal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa-PAMA (Dec. CMC 25/05)</li> <li>-Proyecto piloto del FOCEM "MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa" (Dec. CMC 08/07)</li> <li>-Proyecto FOCEM Construcción de corrales comunitarios en Bolivia (Dec. CMC 52/08)</li> </ul>

	<p><b>Adopción y armonización de normas sobre requisitos sanitarios y fitosanitarios, sanidad vegetal y animal e inocuidad de los alimentos</b></p> <p>-Res. GMC 04/04 Creación del Grupo ad hoc sanitario y fitosanitario (GAHSF)</p> <p>-Res. GMC 32/06 Convenio de financiación MERCOSUR-Unión Europea para el proyecto de cooperación para la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios, inocuidad de alimentos y producción agropecuaria diferenciada</p> <p>-Res. GMC 48/05 Sistema Integrado de medidas fitosanitarias para el manejo de riesgo de <i>Xanthomonas Axonopodis</i> pv. <i>citri</i> en frutos cítricos.</p> <p>-Res. GMC 49/05 Procedimiento para la aprobación de tratamientos cuarentenarios para productos vegetales</p> <p>-Red de Información Sanitaria del MERCOSUR (REDISAM)</p> <p>-Sub-estándares de requisitos fitosanitarios de diversas especies vegetales (Res. GMC 35/03, 37/03/, 39/03, 40/03, 51/05, 52/05, 53/05, 54/05, 55/05/, 56/05, 19/06, 22/06, 23/06, 52/06, 53/06, 54/06, 55/06, 56/06, 57/06, 58/06, 60/06, 61/06, 67/06, 35/07, 36/07, 38/07, 39/07, 40/07, 08/98, 09/09, 10/09, 11/09, 12/09, 07/10, 08/10, 09/10, 10/10, 13/10, 06/11, 09/12 y 10/12)</p> <p>-Requisitos zoonosarios para la importación de animales (Res. GMC 29/03, 30/03, 31/03, 32/03, 23/07, 07/09, 25/10, 26/10, 27/10, 11/12, 28/12, 14/13, 15/13, 16/13, 32/14, 45/14, 48/14, 49/14, 54/14, 55/14 y 56/14)</p> <p>-Reglamentos Técnicos MERCOSUR (RTM) referidos a aditivos y envases de alimentos (Res. GMC 24/04, 15/05, 07/06, 08/06, 09/06, 09/07, 10/06, 11/06, 46/06, 30/07, 32/07, 34/07, 15/10, 32/10, 34/10, 35/10, 12/11, 02/12, 40/15 y 42/15)</p> <p>-Res. GMC 43/14 Procedimiento mínimos para el control sanitario</p> <p><b>Promoción de buenas prácticas en la producción y la comercialización</b></p> <p>-Programa de cooperación de Italia “Cursos de Alta formación para cuadros dirigentes de los países del MERCOSUR”: Curso sobre la integración en el sector agroalimentario (mayo-junio de 2007)</p> <p>-Seminario MERCOSUR sobre Análisis para la Inocuidad y Seguridad de Alimentos – Cooperación JICA (2009)</p> <p>-Proyecto sobre Inocuidad en los alimentos SGT 3 y 8 (2012) (fracasó cooperación de UE)</p> <p><b>Información y protección al consumidor</b></p> <p>-Acuerdo RMS 11/07 Fortalecimiento político para el control de la promoción y propaganda de productos de uso y consumo humano con impacto sobre la salud en el MERCOSUR y EA</p> <p>-Res. GMC 01/10 Protección de la salud y la seguridad de consumidores y usuarios</p>
--	--



<p><b>10.Científico-tecnológica</b></p> <p><b>Instituciones:</b> RMACTIM, RECyT, GMC y CMC</p> <p><b>Marco:</b> -Creación de la RMACTIM (Dec. CMC 05/05)</p>	<p><b>Generación de conocimientos SA (investigación)</b> -Proyecto ALCUE Food-Calidad y Seguridad Alimentaria (RECyT, Acta 01/05) -Proyecto Biotecnología UE-MERCOSUR / Plataforma Biotech -Res. GMC 58/05 Convenio de financiación MERCOSUR-Unión Europea para el Programa de Apoyo al desarrollo de las biotecnologías en el MERCOSUR-BIOTECH -Res. GMC 01/14 Convenio de financiación MERCOSUR-Unión Europea para el Programa de Apoyo al desarrollo de las biotecnologías en el MERCOSUR-BIOTECH II</p> <p><b>Difusión de conocimientos SA (extensión, educación y comunicación)</b> -Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el periodo 2008-2012 (Dec. CMC 03/08) -Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación del MERCOSUR para el periodo 2015-2019 (Dec. CMC 44/14)</p>
<p><b>11.Ambiental</b></p> <p><b>Instituciones:</b> RMMA, SGT 6, GAHLDS, GAHANAG, PM, CMC y GMC</p> <p><b>Marco:</b> -Creación de la RMMA (Dec. CMC 19/03) -Entrada en vigor del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (2004) -Creación del SIAM y su Grupo ad Hoc en el marco de SGT 6 (2006) (RMMA, Acta 01/06). -PEAS: Eje VIII, Directriz 22 y 23 (Dec. CMC 12/11, Anexo) -Proyecto de cooperación UE Apoyo a la Profundización del proceso de integración económica y desarrollo sostenible del MERCOSUR (Eco-Normas) - Declaración de Buenos Aires de la XV RMMA (11 de mayo de 2012)</p>	<p><b>Gestión conjunta sostenible de recursos naturales / transfronterizos</b> -Creación del Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní (Dec. CMC 25/04) -Acuerdo de los EP del MERCOSUR sobre el Acuífero Guaraní (2 de agosto de 2010). -Declaración especial de los Presidentes de EP por la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní (3 de agosto de 2010) -Rec. PM 02/08 Diseño de una política común respecto al uso de los recursos del Acuífero Guaraní -Rec. PM 25/09 Creación del INRA MERCOSUR -Decl. PM 08/10 Adhesión del PM a la celebración por el Día Mundial del Agua -Declaración de Mendoza de los Presidentes de EPyA sobre uso, conservación y aprovechamiento soberano y sustentable de los recursos y riquezas naturales (29 de junio de 2012) -Acuerdo RMMA 04/05 Elaboración de un Protocolo Adicional al AMMAM en materia de gestión ambiental integral de los recursos hídricos y creación de Grupo Ad Hoc sobre Recursos Hídricos -Declaración de la RMMA sobre Lucha contra Desertificación y sequía (18 de Noviembre de 2005) - Creación del Grupo Ad Hoc de Lucha contra la Desertificación (GAHLCD) (2005) -Estrategia MERCOSUR de Lucha contra la Desertificación, la Degradación de las Tierras y los Efectos de la Sequía (2007) -Lineamientos sobre la Desertificación, Degradación de Tierras y Cambio Climático, presentados por la RMMA como una posición del bloque en la 9º COP de la UNCCD (Buenos Aires, 2009) -Taller de Diseño de Estrategias Financieras Integradas para la Lucha contra la Desertificación y la Sequía (2009) -Propuesta de Atlas MERCOSUR de áreas susceptibles a la desertificación (2008) -Propuesta de Proyecto de Cooperación con FAO</p>

	<p>sobre Desarrollo de una Plataforma de Inversiones para el Manejo Sostenible de la Tierra y Lucha contra la Desertificación, la Degradación de Tierra y la Sequía (2011)</p> <p>-Lanzamiento Regional del Acuerdo de Contribución firmado entre el IICA y el LATU (en nombre del GMC) para la ejecución de la acción “Intervenciones Físicas Demostrativas de Prevención, Mitigación y Rehabilitación en Zonas de Riesgo de Desertificación y Sequía en países del MERCOSUR”</p> <p>-Propuesta de Proyecto Producción Agrícola en un Marco de Sustentabilidad Ambiental en el MERCOSUR (rechazado por IICA)</p>
	<p><b>Mitigación y adaptación al cambio climático</b></p> <p>-Declaración sobre Cambio Climático de los Ministros de Medio Ambiente durante la I RMMA (Acta, 01/04, Anexo 4)</p> <p>-Intercambio de opiniones de los Ministerios de Medio Ambiente antes de COP y Rio+20</p> <p>-Participación de una delegación de la Comisión de Medio Ambiente del PM en la XV Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (Disp. PM 17/09)</p> <p>-Reunión conjunta de comisiones del PM en ocasión de la II ICID+18 (Disp. PM 13/10)</p> <p>-Propuesta de Estrategia común de generación de escenarios regionales climáticos (SGT 6, Acta 03/07)</p> <p>-Propuesta de Lineamientos para la elaboración de una Estrategia MERCOSUR de adaptación al cambio climático (SGT 6, Acta 02/09, RMMA, Acta 01/09)</p> <p>-Programa de Cooperación de la GTZ “Integración, participación y conservación climática por medio de la eficiencia energética y el uso de energías renovables” luego “Mitigación del cambio climático en el MERCOSUR - Escenarios de desarrollo del sector de las energías renovables y la eficiencia energética” (SGT 6, Acta 01/08)</p>
	<p><b>Disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos</b></p> <p>-Proyecto de cooperación de la GTZ “Fomento de la Gestión Ambiental y de Producción Más Limpia en Pequeñas y Medianas Empresas” (Dec. CMC 3/02 y 9/04)</p> <p>-Taller de capacitación “Política de Gestión Ambiental y Producción Más Limpia” (SGT 6, Acta 02/05)</p> <p>-Proyecto de cooperación de la GTZ “Producción sustentable/competitividad y medio ambiente” (Res. GMC 23/05)</p> <p>-Política de promoción y cooperación en producción y consumo sostenibles en el MERCOSUR (Dec. CMC 26/07)</p>

<p><b>12. Gestión de riesgos y Asistencia humanitaria</b></p> <p><b>Instituciones:</b> REHU, RMAGIRD, SGT 6, RAADH, IPPDH, GMC y CMC</p> <p><b>Marco:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Protocolo adicional al AMMAM en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales (Dec. CMC 14/04)</li> <li>-Declaración presidencial sobre asistencia humanitaria del MERCOSUR (Asunción, 2009)</li> <li>-Creación de la REHU (Dec. CMC 03/09)</li> <li>-Posiciones conjuntas de la REHU en foros regionales y multilaterales de GRyAH</li> <li>-Declaración de la REHU ante la COP 21 de Cambio Climático (París, 2015)</li> <li>-Creación de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (RMAGIRD) (Dec. CMC 47/15)</li> <li>-PEAS: Eje II-Directriz 15 (Dec. CMC 12/11, Anexo)</li> </ul>	<p><b>Informativa (sistemas de información, alerta y seguimiento)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Seminario-Taller Gestión Sustentable de Cuencas Hidrográficas con enfoque en la gestión de riesgos y la adaptación al cambio climático (2011, Ciudad del Este)</li> <li>-Propuesta de Paraguay de creación de un Centro de Operaciones de Emergencia Regional, Monitoreo Climático y Gestión de Riesgos (2011)</li> <li>-Propuesta de redes de investigación y extensión en gestión de riesgos: articulación de REHU con RECYT y REAF (2013) elaboración de un manual de capacitación dirigido a los productores sobre gestión de riesgo agrícola (2013), Encuentro regional de investigadores (2014) y Articulación con REDULAC (2015)</li> <li>-Integración de los Servicios Meteorológicos a nivel subregional (2015)</li> <li>-Glosario básico subregional de Gestión y Reducción de Riesgos de Desastres (GRRD) (2015)</li> </ul> <p><b>Operativa (mecanismos de preparación y movilización conjunta de recursos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Propuesta de Brasil de crear almacenes de suministro de alimentos en el ámbito de la subregión MERCOSUR (2010)</li> <li>-Propuesta de Brasil de crear un almacén de alimentos de la REHU para cooperar con los países de Centroamérica y Caribe afectados por desastres por medio del sistema ONU o del PMA (2010)</li> <li>-Taller sobre Manejo de los Suministros Humanitarios en el MERCOSUR (Bs. As. 2010)</li> <li>-Modelo de Dispositivo de Coordinación Regional para el Manejo de Suministros Humanitarios en Casos de Desastres (2011)</li> <li>-Intentos de Análisis comparativo de las normativas nacionales de los EP y de Guía de procedimientos y protocolos comunes de AH (2009-2015)</li> <li>-Propuesta de Paraguay de creación de un Centro de Operaciones de Emergencia Regional, Monitoreo Climático y Gestión de Riesgos (2011)</li> <li>-Propuesta de crear una Herramienta sub-regional de manejo de donaciones de alimentos (2010)</li> <li>-Propuesta de crear Registros de Proveedores de alimentos para AH (2012)</li> <li>-Proyecto de Estrategia de Manejo del Fuego en el ámbito del MERCOSUR (SGT 6, 2011). No se ejecutó por falta de cooperación.</li> <li>-Documento sobre apoyo y protección de los refugiados (RAADDHH, 2006)</li> <li>-Proyecto Cooperación Humanitaria Internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de tráfico de personas en el MERCOSUR (IPPDH, 2015) Cooperación de Brasil.</li> <li>-Declaración especial de los EPyA del MERCOSUR sobre la crisis humanitaria de gestión de movimientos migratorios (CMC, Acta 02715, Anexo 10)</li> </ul>
<p><b>13. Vía-enfoque de Género</b></p> <p><b>Instituciones:</b> RMAAM, REAF, RMADS /</p>	<p><b>Agricultura Familiar / Desarrollo Rural</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-GT Equidad de género de la REAF</li> <li>-Directrices para la Igualdad de Género en las</li> </ul>

<p>CCMAS, RMS, REHU</p> <p><b>Marco:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Creación de RMAAM (Dec. CMC 24/11)</li> <li>-Enfoque de género en el PEAS (Dec. CMC 12/11)</li> <li>-Rec. CMC 05/12 Participación política de las mujeres</li> <li>-Rec. CMC. 10/12 Perspectiva de género en acuerdos regionales e internacionales firmados por el MERCOSUR</li> <li>-Decisión de establecer una Política de Igualdad de Género del MERCOSUR (Dec. CMC 14/12)</li> <li>-Aprobación de las Directrices de la Política de Igualdad de Género del MERCOSUR (Dec. CMC 13/14)</li> <li>-Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad y la Perspectiva de Género en el MERCOSUR (2014) y Proyecto Apoyo a la implementación de la Política de Igualdad de Género en el MERCOSUR (2015) con cooperación de AECID</li> </ul>	<p><b>Políticas Públicas para la Agricultura Familiar (REAF) (2008)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Programa Regional Fortalecimiento Institucional de Políticas de igualdad de género en la AF del MERCOSUR (Programa Regional de Género) REAF-Cooperación de AECID (2009)</li> <li>-PEAS: Eje VI, Directriz 17, Objetivo prioritario “Promover los derechos de las mujeres en el acceso a la tierra” (Dec. CMC 11/12, Anexo)</li> <li>-Rec. CMC 07/12 Mujeres Rurales</li> <li>-Rec. CMC 02/13 Mujeres y trabajo rural asalariado</li> </ul> <p><b>Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-PEAS: Eje I, Directriz 2, Objetivo prioritario “Garantizar la responsabilidad equitativa de los miembros del hogar, involucrando a los hombres en las tareas de cuidado familiar establecidas en los programas de transferencia de renta” (Dec. CMC 12/11)</li> <li>-Rec. CMC 04/13 Dimensiones de género de la pobreza en proyectos del PEAS</li> </ul> <p><b>Laboral</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Rec. CMC 02/13 Mujeres y trabajo rural asalariado</li> <li>-PEAS: Eje VI, Directriz 17, Objetivo prioritario “Promover la autonomía económica y financiera de las mujeres, por medio de la asistencia técnica y el cooperativismo” y Directriz 18 “Incorporar la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas laborales” (Dec. CMC 12/11, Anexo)</li> <li>-Rec. CMC 03/12 Desarrollo de la economía social para la integración de las mujeres</li> <li>-Rec. CMC 09/15: Promoción de mujeres emprendedoras del MERCOSUR y de redes y ferias de la ESyS</li> </ul> <p><b>Nutricional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-PEAS: Eje I, Directriz 1, Objetivo prioritario “Promover la alimentación materna y combatir la desnutrición infantil” (Dec. CMC 12/11, Anexo)</li> <li>-Recomendación de políticas y medidas regulatorias para la prevención y control de la obesidad: 1) Promover la lactancia materna y la alimentación complementaria adecuada y articular la implementación de regulación nacional del Código Internacional de Comercialización de Sustitutos de Leche Materno (RMS, Acta 01/15, Anexo 3, Acuerdo 03/15).</li> <li>-Seminario sobre indicadores del estado nutricional de las embarazadas (GTSAN, 2012)</li> <li>-Proyecto de cooperación técnica sobre desarrollo de instrumentos para la evaluación nutricional de adolescentes embarazadas (GTSAN, Acta 01/12)</li> </ul> <p><b>Asistencia Humanitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Propuesta de Argentina de inclusión de la perspectiva de género en situaciones de desastres socio-naturales en la agenda de la REHU (REHU, Acta 01/12)</li> </ul>
<p><b>14.Cooperación Internacional</b></p> <p><b>Instituciones:</b> CCT/GCI, UTCI y GMC</p>	<p><b>Donaciones directas de alimentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Propuesta de Brasil de crear un almacén de alimentos de la REHU para cooperar con los países de Centroamérica y Caribe afectados por desastres por medio del sistema ONU o del PMA (2010)</li> </ul>

**Marco:**

-Actualización de normativa de Política de CI del MERCOSUR: Dec. CMC 11/12 y 23/14: el Grupo de Cooperación Internacional (GCI), nuevas modalidades de CI, rol de UTGCI y de GMC

-Memorándum de Entendimiento entre la FAO y el MERCOSUR para la Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el derecho al Desarrollo y el combate a la pobreza 2010-2014 (Res. GMC 44/10)

-Memorándum de Entendimiento entre el MERCOSUR y la OPS/OMS 2010-2015 (Res. GMC 45/10), y 2015-2020 (Res. GMC 18/15)

-Memorándum de Entendimiento entre el MERCOSUR y la AECID 2008-2013 (Res. GMC 17/08) y 2014-2018 la (Res. GMC 18/13)

-Memorándum de entendimiento de cooperación entre MERCOSUR y CAF 2010-2015 (Res. GMC 43/10)

**Transferencias de recursos, conocimiento y tecnología para la SA**

-Creación de FAF MERCOSUR (Dec. CMC 45/08) Cooperación de FIDA.

-Acuerdo entre la FAO y los EP para la administración financiera del FAF MERCOSUR (Res. GMC 42/12)

-Programa Regional de Intercambio de experiencias sobre modelo de gestión de políticas de compras públicas de la AF (Programa Regional de compras públicas a la AF (2010). Cooperación de ABC (intra-bloque)

-Programa Regional Fortalecimiento Institucional de Políticas de igualdad de género en la AF del MERCOSUR (Programa Regional de Género) Cooperación de AECID (2009)

-Programa de cooperación de Italia “Cursos de Alta formación para cuadros dirigentes de los países del MERCOSUR”: Curso sobre la integración en el sector agroalimentario (2007)

-Seminario MERCOSUR sobre Análisis para la Inocuidad y Seguridad de Alimentos – Cooperación JICA (2009)

-Proyecto sobre Inocuidad en los alimentos SGT 3 y 8 (2012) Fracasa cooperación de UE

-Res. GMC 32/06 “Convenio de financiación MERCOSUR-UE para el proyecto de cooperación para la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios, inocuidad de alimentos y producción agropecuaria diferenciada”

-Proyecto ALCUE Food-Calidad y Seguridad Alimentaria (RECyT, Acta 01/05)

-Proyecto Biotecnología UE-MERCOSUR / Plataforma Biotech

-Res. GMC 58/05 Convenio de financiación MERCOSUR-UE para el Programa de Apoyo al desarrollo de las biotecnologías en el MERCOSUR-BIOTECH

-Res. GMC 01/14 Convenio de financiación MERCOSUR-UE para el Programa de Apoyo al desarrollo de las biotecnologías en el MERCOSUR-BIOTECH II

-Propuesta de Proyecto de Cooperación con FAO sobre Desarrollo de una Plataforma de Inversiones para el Manejo Sostenible de la Tierra y Lucha contra la Desertificación, la Degradación de Tierra y la Sequía (2011)

-Lanzamiento Regional del Acuerdo de Contribución firmado entre el IICA y el LATU (en nombre del GMC) para la ejecución de la acción “Intervenciones Físicas Demostrativas de Prevención, Mitigación y Rehabilitación en Zonas de Riesgo de Desertificación y Sequía en países del MERCOSUR”

-Propuesta de Proyecto Producción Agrícola en un Marco de Sustentabilidad Ambiental en el MERCOSUR (rechazado por JICA)

-Programa de Cooperación de la GTZ “Integración, participación y conservación climática por medio de la eficiencia energética y el uso de energías

	<p>renovables” luego “Mitigación del cambio climático en el MERCOSUR Escenarios de desarrollo del sector de las energías renovables y la eficiencia energética” (SGT 6, Acta 01/08)</p> <p>-Proyecto Cooperación Humanitaria Internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de tráfico de personas en el MERCOSUR (IPPDH, 2015) Cooperación de Brasil (intra-bloque)</p>
<p><b>15. Comercio Internacional / Regional</b></p> <p><b>Instituciones:</b> CDCS, GAH OMC-SGPC, GAHRE-GRELEX, RAADH, REAF, CMC, GMC y CCM</p> <p><b>Marco:</b></p> <p>-Creación de GAH OMC-SGPC (2006)</p> <p>-Creación de GRELEX (2011) (Dec. CMC 22/11)</p>	<p><b>Sustancial</b></p> <p>-Iniciativas de consolidación de la UA y libre comercio intrazona: Documento Único Aduanero del MERCOSUR (Dec. CMC 17/10); firma del Código Aduanero Común (Dec. CMC 27/10); creación de GAH de reglamentación del Código y aprobación del procedimiento de reglamentación (Dec. CMC 34/11); creación de GAH para reglamentación de la primera etapa de la eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera (Dec. CMC 15/11); unificación de normas del Régimen de Origen MERCOSUR (Dec. CMC 01/04); y aprobación de Plan de Acción para el Fortalecimiento del MERCOSUR Comercial y Económico (Dec. CMC 56/15).</p> <p>-Armonización de normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios: Res. GMC 48/05 Sistema Integrado de medidas fitosanitarias para el manejo de riesgo de Xanthomonas Axonopodis pv. citri en frutos cítricos, Res. GMC 49/05 Procedimiento para la aprobación de tratamientos cuarentenarios para productos vegetales, Res. GMC 32/06 Convenio de financiación MERCOSUR-UE para el proyecto de cooperación para la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios, inocuidad de alimentos y producción agropecuaria diferenciada, Red de Información Sanitaria del MERCOSUR, Sub-estándares de requisitos fitosanitarios de diversas especies vegetales (Res. GMC), Requisitos zoonosanitarios para la importación de animales (Res. GMC), Reglamentos Técnicos MERCOSUR referidos a aditivos y envases de alimentos (Res. GMC) y Res. GMC 43/14 Procedimiento mínimos para el control sanitario</p> <p>-Medidas proteccionistas: aumentos del AEC para productos lácteos (alícuota del 28%) (Dec. CMC 25/09, 33/10, 38/12 y 27/15); aumentos del AEC para duraznos preparados y conservados (alícuota del 35%) (Dec. CMC 61/10, 36/11, 39/12, 14/13 y 29/15); autorización del CMC a EP de elevar alícuotas por encima del AEC para importaciones extrazona en un máximo de 100 posiciones arancelarias NCM (Dec. CMC 39/11, 25/12, 27/15 y 35/14); aprobación del CCM de solicitud de Argentina de elevación transitoria de las alícuotas del impuesto a importaciones extrazona por encima del AEC (pasando del 10% al 35%) para 100 códigos de la NMC (Dir. CCM 01/13 y 08/14)</p> <p>-Medidas proteccionistas (CDCS): nuevas redacciones de varios artículos de los Reglamentos Comunes Antidumping y Contra las Subvenciones Concedidas por Terceros Países (2003-2006);</p>

	<p>discusión del Texto base del MERCOSUR para la negociación de salvaguardias preferenciales, de la armonización de procedimientos para su aplicación y de la solución de controversias (2010) y propuestas en materia de investigaciones antidumping intrazona y anti-elusión (2011)</p> <p>-Medidas aperturistas de corto plazo: Reducciones arancelarias respecto al AEC (alícuotas del 2%), temporales y excepcionales, para determinados productos alimentarios por razones de abastecimiento. A solicitud de Brasil: pescado (Dir. CCM 04/03); arroz (Dir. CCM 06/03); sardinas, sardinelas y espadines (Res. GMC 53/03 y Dir. CCM 09/05, 02/06, 09/06, 06/07, 09/09,19/09, 37/11, 16/12, 16/14); almendra de palma (Dir. CCM 01/08, 03/09, 11/10, 13/11, 15/12, 03/14, 39/14, 52/15); aceite de palma (Dir. CCM 11/08); productos con contenido de lactosa superior (Dir. CCM 05/13) y lactosuero (Dir. CCM 17/13). A solicitud de Argentina: almendra de palma (Dir. CCM 02/08, 06/10 y 12/10), aceite de palma (Dir. CCM 10/08), sardinas, sardinelas y espadines (Dir. CCM 28/12) y avellanas sin cáscara (Dir. CCM 26/15).</p> <p>-Medidas aperturistas de mediano y largo plazo: Reducciones arancelarias (alícuota de 2% y luego de 0%) para la importación de insumos agropecuarios por parte de Uruguay y Paraguay y creación del Régimen para la importación de materias primas para Paraguay (alícuota del 2%) (Dec. CMC 59/10 y 24/15).</p>
	<p><b>Procedimental</b></p> <p>-Compromiso explícito: CCPEPyA de la Cumbre de Montevideo (7-9/12/05), CCPEP y Declaración del CMC sobre la Ronda Doha de la OMC de la Cumbre de Tucumán (1/07/08)</p> <p>-Compromiso implícito/indirecto: CCPEPyA de Cumbre de Asunción (18/06/03), Declaración presidencial sobre agricultura y la OMC emitida en ocasión de la asunción del Presidente del Paraguay Nicanor Duarte Frutos (15/08/03), CCPEP de la Cumbre de Montevideo (7/12/05), CCPEP de Cumbre de Córdoba (21/07/06), CCPEP y CCPEPyA de Cumbre de Asunción (23/07/09), CCPEP de Cumbre de San Juan (2/08/10), CCPEP de Cumbre de Foz de Iguazú (17/12/10), CCPEPyA de Cumbre de Montevideo (20/12/11), CCPEP de Cumbre Brasilia (7/12/12), CCPEP de Cumbre Montevideo (12/07/13), CCPEP de Cumbre Paraná (17/12/14), el CCPEP de la Cumbre de Brasilia (17/07/15), CCPEP y Declaración de los Presidentes de los EP sobre relacionamiento externo del MERCOSUR de la Cumbre de Asunción (21/12/15).</p> <p>-Propuesta de Declaración sobre la primacía de los Tratados de DDHH sobre los TLCs y los TBIs, realizada por Argentina y Propuestas de otros países (Brasil, Perú y Chile) en la RAADH (2006)</p> <p>-Propuesta Negociaciones comerciales internacionales (DI REAF 07/11)</p>





## **Capítulo VII**

### **Reflexiones finales**

#### **1. Hallazgos**

Si bien en el periodo 2003-2015 hubo importantes avances en materia de SA en la región del MERCOSUR, de la mano de un mayor compromiso político en la materia, persistió en la región el fenómeno de la inseguridad alimentaria, en tanto todavía muchas personas sufrieron de hambre (subalimentación crónica), y la malnutrición siguió en aumento de la mano del sobrepeso, la obesidad y las carencias de proteínas y micronutrientes.

Un exhaustivo análisis bibliográfico nos permitió encontrar diversos factores que inciden en la inseguridad alimentaria en el mundo y especialmente en nuestra región, entre ellos: el sistema de producción agrario dual y la debilidad de la AF, el insuficiente nivel de ingresos de la población, el alto nivel de precios de los alimentos (alta volatilidad en el plano internacional e inflación en el plano doméstico), la excesiva concentración de las empresas agroalimentarias de producción y comercialización, las pautas de producción y consumo de alimentos insostenibles, el modo de consumo globalizado y los alimentos ultraprocesados, la falta de información de los consumidores, la deficiencia en las condiciones sanitarias, los problemas de inocuidad, la discriminación de las mujeres y la atención insuficiente a sus contribuciones y necesidades específicas, la desregulación de los mercados alimentarios domésticos y la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas y alimentos, y la falta de compromiso político y la debilidad de los mecanismos de gobernanza (Aguirre, 2004; Bezzola, Canziani, e Isely, 2007; CSA, 2013; REDA, 2008, 2009, 2014; FAO, 2005, 2015; Flores, 2013; Mercado, 2007; Moore Lappé y Collins, 1982, 2015; Oxfam, 2013; Rubio, 2008; Rosero et al., 2011; Sen, 1983).

El repaso de estos factores dio cuenta de que en el periodo estudiado, el problema de la SA en el mundo, y más aún nuestra región –una de las principales productoras de materias primas agrícolas-, no fue tanto la disponibilidad de alimentos per cápita, sino que giró en torno a qué materias primas agrícolas se producían y con qué destino, así como acerca de la distribución y el acceso a los alimentos y crecientemente de la utilización y consumo de los mismos, ya que no todas las personas poseían recursos suficientes para acceder a los alimentos producidos ni posibilidades para un adecuado consumo y utilización biológica.

Asimismo, en este periodo, a partir del “Consenso de Buenos Aires”, el MERCOSUR dio un giro desde un modelo de regionalismo basado exclusivamente en la integración comercial –el regionalismo abierto- a otro que tomó en cuenta también las dimensiones productiva, social y política: el regionalismo “posliberal” (Sanahuja, 2008, 2012). Si bien continuó siendo un PIR fundamentalmente comercial, incorporó nuevas agendas temáticas, entre ellas la SA, y nuevos espacios institucionales para abordarlas, entre ellos varios que tienen puntos en contacto con la SA, en tanto abordan temáticas vinculadas a las recomendaciones internacionales para alcanzarla.

En este contexto es que se tornó relevante analizar la ASAR del MERCOSUR –el organismo regional más sólido y con capacidad para coordinar políticas de distinto tipo- desde un enfoque integral, para conocer cuáles fueron efectivamente las PICSAs impulsadas y dar un panorama general del nivel de integralidad de dicha agenda. A tal fin, la vialogía de PICSAs recomendadas por los organismos internacionales expertos en la temática construida en el Capítulo IV constituyó una herramienta metodológica útil. Una de sus ventajas es que incorpora vías que tienen en cuenta los distintos factores que inciden en la inseguridad alimentaria y le da la misma importancia a todas ellas, lo cual es fundamental para realizar cualquier análisis en el marco del sistema alimentario que impera en nuestra región, en el que la agricultura, si bien sigue siendo importante, ha perdido influencia relativa en lo que refiere al acceso y consumo de los alimentos.

Mediante el relevamiento y análisis exhaustivo de las políticas, iniciativas y compromisos de todas las instancias institucionales del MERCOSUR vinculadas con la cuestión SA y su comparación con las vías y subvías de la vialogía construida, surgió como hallazgo que en el periodo 2003-2015 varios espacios institucionales del MERCOSUR que tratan temáticas con puntos de contacto con la SA –y no sólo la REAF y el MERCOSUR social- impulsaron numerosas políticas, iniciativas y compromisos que hicieron referencia explícita a la SA, otras que contribuyeron a ella implícitamente y otras que sólo de manera muy difusa pueden considerarse PICSAs.

A su vez, la investigación arrojó que las PICSAs impulsadas pueden encuadrarse en todas las vías recomendadas por los organismos internacionales, y en la mayoría de las subvías, existiendo tan sólo algunas subvías ausentes (ayudas alimentarias, directas, promoción de autoproducción de alimentos, protección de precios externos, donaciones directas de alimentos), y algunas difusas (apoyo a cooperativas y PYMES alimentarias, diversificación de canales de comercialización, defensa de la competencia y del consumidor, información y protección al consumidor, disminución de pérdidas y desperdicios).

Así, un descubrimiento importante de esta investigación cual y que aparece como un logro en el tratamiento de la temática es que la ASAR del MERCOSUR resultó ser más integral de lo supuesto en un primer momento, quedando refutada la afirmación acerca de que la cuestión SA y la crisis alimentaria internacional tuvieron por parte del bloque MERCOSUR un tratamiento meramente comercial (Maluf et al, 2009:22).

Otro hallazgo, aunque más previsible, fue que la cuestión de la SA apareció principalmente en momentos en que el tema se impuso en la agenda internacional y en los semestres en los que Brasil ocupaba la PTT, lo cual es comprensible si tenemos en cuenta que este país hizo de la SA una verdadera política de Estado e intentó convertirse en referente regional e internacional en la materia (Nacarato, 2014). En particular, el tema apareció en los segundos semestres de los años 2008 y 2010, en los cuales Brasil logró instalarlo con fuerza en los CCPEPyA, en el MERCOSUR Social (Declaraciones, creación del GTSAN de la RMADS), en la REAF, en la REHU (propuestas de iniciativas que apuntaron explícitamente a la SA), en el MERCOSUR Salud (creación del GTSAN). Todo esto se explica en el carácter intergubernamental del MERCOSUR y su funcionamiento por PPTs semestrales, ya que el Estado que la ejerce convoca todas las reuniones, influenciando sobremanera la definición del orden del día y las pautas de negociación (Caetano, et al., 2009), es decir otorgándole capacidad al país PTT para imponer los temas que le parecen relevantes.

Asimismo, el trabajo dio cuenta de que hubo numerosos logros en el tratamiento de la temática SA en el MERCOSUR, entre los que se destacan los compromisos de alto nivel político con la SA (especialmente en los CCPEPyA y las declaraciones del PM) y la institucionalización de la participación social en las RE y en las Cumbres Sociales, la creación y el trabajo de la REAF, el impulso dado al conjunto de foros que componen el MERCOSUR Social y el trabajo de los mismos, la coordinación de medidas de empleo y seguridad social en el marco de los órganos sociolaborales, las iniciativas y recomendaciones de los órganos del MERCOSUR Salud –en especial del GTSAN, el CIENT y la RMS–, el trabajo de la CA-SGT3 que derivó en los RTM referidos al rotulado nutricional de alimentos y a los envases y aditivos de los mismos, la lucha contra las plagas transfronterizas y la armonización normativa en materia sanitaria y fitosanitaria, la incorporación de la temática SA en los Programas de Trabajo y en iniciativas de los órganos de ciencia y tecnología, el Proyecto Revalorizando Nuestros Alimentos Tradicionales, la firma del Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní y la Estrategia MERCOSUR LCD, la incorporación del enfoque de género en el MERCOSUR y en algunos foros e iniciativas vinculadas a la SA, los proyectos y programas vinculados a la SA que fueron beneficiarios de cooperación internacional, algunas medidas

proteccionistas y de apertura comercial vinculadas a la SA de corto plazo y las declaraciones explícitas que vincularon el comercio internacional agrícola con la SA de los países del MERCOSUR.

No obstante, existieron también varias limitaciones en el tratamiento de la temática al interior del PIR. En primer lugar, las subvías ausentes (ayudas alimentarias directas, promoción de autoproducción de alimentos, protección de precios externos, reducción de IVA a alimentos, donaciones directas de alimentos) son algunas de las que se refieren a la SA más explícita y directamente. En segundo lugar, subvías importantes como la disminución de pérdidas y desperdicios de alimentos e información y protección al consumidor aparecieron muy difusamente. En tercer lugar, ninguna de las propuestas de GRD y AH que apuntaron explícitamente a incorporar la temática SA se concretó efectivamente. En cuarto lugar, las PICSAs de las vías *Industrial* y *Comercial* fueron de las más difusas, a pesar de ser el MERCOSUR un organismo predominantemente económico-comercial. En quinto lugar, la vía *Comercio internacional/regional* –el leitmotiv del MERCOSUR– no fue suficientemente explícita ya que no hubo una estrategia o matriz de abastecimiento alimentario regional que tuviera en cuenta la SA ni se le dio importancia a la cuestión en las negociaciones comerciales sino que fue más bien el proteccionismo industrial del bloque el que evitó cerrar acuerdos poco convenientes en términos de SA.

Una cuestión a destacar es que las PICSAs analizadas revistieron distinta envergadura institucional, abarcando desde normativas MERCOSUR hasta iniciativas regionales no plasmadas en normas, y de distinto nivel de “abstracción/concreción”, comprendiendo desde los compromisos abstractos de los Jefes de Estado con la “erradicación o la lucha contra el flagelo del hambre” y propuestas de proyectos que no se concretaron, hasta acciones concretas traducidas en obras como los proyectos FOCEM. Así, si bien a nivel discursivo quedó clara la voluntad política de los EP del PIR de avanzar en políticas regionales relacionadas con la SA, y esto puede considerarse un logro en sí mismo, hubo un desfase con las acciones llevadas a cabo, en tanto las declaraciones y compromisos superaron las capacidades institucionales y financieras del MERCOSUR y sus foros.

Por un lado, se emitieron normativas MERCOSUR vinculadas a la SA que pueden considerarse políticas regionales, entre ellas la creación de varios de los espacios institucionales que funcionaron como cajas de resonancia que fomentaron el diálogo, el intercambio de experiencias nacionales y la formación acerca de las distintas temáticas vinculadas con la SA de distintos actores nacionales. Por otro lado, estos distintos foros del MERCOSUR impulsaron iniciativas regionales que instalaron las temáticas vinculadas a la

SA en las delegaciones y participantes de los distintos países y sentaron bases para el trabajo de estos temas en los sectores gubernamentales y de la sociedad civil de los EP participantes, contribuyeron a generar masa crítica o pensamiento crítico (Ferrer, 2008).

Asimismo, las discusiones al interior de algunos foros del bloque (RMMA, PM, REHU, CMC) permitieron la concertación de algunas posiciones conjuntas en foros multilaterales vinculados a la SA (COP de UNCCD, Conferencias internacionales de cambio climático, foros regionales y multilaterales de GRD y AH, OMC) y por ende una proyección conjunta hacia el resto del mundo tendiente a fortalecer la posición de la región en el escenario global (Ferrer, 2008).

De esta forma, el MERCOSUR en tanto organismo regional funcionó como marco, ya que mediante políticas, iniciativas y compromisos regionales de temáticas vinculadas a la SA impulsó políticas, iniciativas y compromisos nacionales y difundió en los EP las estrategias aceptadas internacionalmente (CSA, 2013).

Un hallazgo fundamental de este trabajo, en consonancia con la hipótesis de investigación y que aparece como otra limitación en el tratamiento de la temática SA en el MERCOSUR, es que si bien hubo algunos intentos de articulación entre instancias institucionales vinculadas a la SA, las actas de los diferentes espacios institucionales parecen señalar que no existió una verdadera articulación y coordinación en materia SA, en tanto los intentos fueron más bien manifestaciones de voluntad o notificaciones e invitaciones a reuniones o seminarios y/o no tuvieron como objetivo potenciar las iniciativas vinculadas a la SA.

Otro descubrimiento relevante que surgió de la puesta en relación del análisis empírico con el marco teórico, es que la mencionada ausencia de articulaciones en materia de SA fue principalmente consecuencia del “intergubernamentalismo radial”, es decir, de la estructura institucional del MERCOSUR consagrada en el POP, un esquema en el cual el centro (CMC, GMC y CCM) aglutina la toma de decisión y la información respecto del PIR y los espacios institucionales sin poder decisivo permanecen como si fueran satélites, sin canales formales de articulación interinstitucional entre ellos y sin autonomía decisional ni financiera (Perrotta, 2012, 2013). De esta manera, el esquema institucional mismo apareció como una limitación estructural para consolidar una ASAR verdaderamente integral, en tanto dificultaba la articulación entre las distintas vías, genera superposición y duplicación de esfuerzos, y lleva a un enfoque sectorial según el espacio institucional del que se trate y por ende a iniciativas aisladas que abordan de forma sectorial el problema, en lugar de a un enfoque integral y a iniciativas coordinadas y multisectoriales, tan necesarios para abordar un problema complejo y multidimensional como la SA (FAO, 2015a).

Asimismo, la estructura institucional radial implicó que fuera difícil obtener fuentes de financiamiento para los espacios institucionales sin poder decisorio y sin autonomía -las RE, los SGT, los GT-, lo cual derivó en la falta de sustentabilidad de varias propuestas, -que no se llevaron a cabo pues desbordaron las capacidades institucionales y financieras de esos espacios-, y la dependencia del financiamiento externo y la cooperación internacional para ejecutar proyectos (González, 2011).

En conclusión, la temática de la SA, que no es conflictiva para los EP en tanto no hay intereses contradictorios al respecto, ilustra a la perfección la debilidad de la estructura institucional del MERCOSUR para tratar temas que requieren coordinación entre las distintas instituciones y por ende canales de articulación interinstitucional.

## **2. Aportes, limitaciones, propuestas y continuaciones**

A mi entender el valor del TFM reside principalmente en tres aportes: teórico, metodológico y empírico.

En primer lugar, como aporte teórico se destaca el intento de contribuir a la construcción del enfoque integral para abordar la cuestión de la SA -tomando en cuenta las distintas dimensiones, sectores y factores que la atraviesan- y la construcción de conceptos novedosos y funcionales a los fines de la investigación desde una perspectiva propia, tales como los conceptos de agenda regional, agenda de seguridad alimentaria y ASAR integral, que pueden ser retomados por futuras investigaciones en la temática.

En segundo lugar, como aporte metodológico, se destaca la construcción de la viabilidad de PICSAs recomendadas por organismos internacionales. Al tratarse de un modelo abstracto y flexible puede servir para analizar otras agendas de SA nacionales o regionales e incluso internacionales, incluyendo las agendas nacionales de los EP del MERCOSUR, tarea que queda pendiente para futuras investigaciones. Mediante la comparación de las vías y subvías recomendadas con las PICSAs que efectivamente se impulsan en una determinada agenda de SA, es posible dar un panorama general del nivel de integralidad de dicha agenda según un enfoque integral, ya que pueden determinarse qué vías y subvías están presentes, cuáles están ausentes y cuáles aparecen de manera difusa.

En tercer lugar, el aporte empírico es la indagación en espacios institucionales del MERCOSUR vinculados a la cuestión de la SA que no fueron tenidos en cuenta por trabajos anteriores que analizaron la ASAR -los cuales se centraron sólo en el MERCOSUR Social y

la REAF-, para ver si la temática había sido tratada también por éstos de manera explícita o implícita en sus agendas de trabajo y si habían impulsado PICSAs, dando lugar a un análisis mucho más profundo e integral.

Así, su aporte al conocimiento de la temática de la SA reside en que puede servir a futuras investigaciones a partir de su aporte teórico –los nuevos conceptos construidos- y de su aporte empírico –la viología de PICSAs construida-, mientras que su aporte profesional se encuentra en que puede ser tenido en cuenta por técnicos y tomadores de decisión a nivel nacional y regional como insumo para evaluar agendas de SA actuales y para diseñar futuras agendas de SA más integrales, siendo ésta su principal implicación práctica.

La principales limitaciones de la investigación son, en primer lugar, que el enfoque adoptado permite ganar integralidad pero a costa de perder profundidad en el análisis -es decir, al ser tan abarcativa no es posible analizar detallada y reflexivamente las implicancias de las PICSAs- ; y en segundo lugar, que no brinda información acerca de los resultados de las PICSAs, ya que el carácter regional de todas y el carácter declaratorio de muchas de ellas conlleva una dificultad para rastrear la implementación y la evaluación de las mismas. En este sentido sería interesante que investigaciones futuras realicen análisis más detallados y recaben información cuantitativa y cualitativa que dé cuenta de los resultados de las PICSAs del MERCOSUR, en tanto serviría como mecanismo de evaluación, algo fundamental si tenemos en cuenta que la rendición de cuentas es parte constitutiva de la gobernanza de la SA (CSA, 2013).

Por último, es posible esbozar algunas propuestas a futuro, considerando el nuevo período histórico regional inaugurado en 2015 a partir de la asunción de los nuevos gobiernos en Argentina y Brasil. Si bien éstos han planteado un regreso del MERCOSUR al modelo de regionalismo basado exclusivamente en la integración comercial, lo cierto es que éste se encuentra en crisis no sólo en la región sino también en el mundo. Ejemplos de esto son el Brexit -el proceso de salida del Reino Unido de la UE-, la promesa de EEUU de revisar el NAFTA, la suspensión de las negociaciones del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) y la salida de EEUU del Trans-Pacific Partnership (TPP). Este último hecho parece dificultar una de las ideas fundacionales del nuevo MERCOSUR, que era avanzar hacia una convergencia con la Alianza del Pacífico para así constituir un acuerdo de libre comercio de los países de América Latina con EEUU y desde allí proyectarse al mundo mediante el TPP. En este contexto, se vuelve necesario avanzar en la dimensión productiva y social de la integración, y siendo la SA uno de los grandes ejes estratégicos de este tipo de integración (ALADI-FAO, 2012), que no debe depender de la orientación ideológica de los

gobiernos, la recomendación orientada a los tomadores de decisión y los técnicos es mantener y hacer lo más integral posible la ASAR del MERCOSUR. Esto significa recurrir –de ser necesario- al financiamiento de la cooperación internacional para mantener activos los foros institucionales vinculados a la SA y crear nuevos canales de articulación entre ellos, de manera tal que trabajen en forma conjunta y coordinada sin duplicar esfuerzos ni superponerse, para generar así una suerte de “Política alimentaria común” que atraviese transversalmente las acciones de los distintos espacios.

Teniendo en cuenta la importancia estratégica de que exista una ASAR integral en los organismos regionales (CSA, 2013; ALADI-FAO, 2012; Flores, 2013), la relevancia del MERCOSUR en tanto el organismo regional más sólido con un piso mínimo de acuerdos alcanzado y capacidad de coordinar políticas (Larsen, 2016), la necesidad de “construir sobre acuerdos ya alcanzados” (FAO 2012; Prakash, 2011, Flores, 2013), y el hecho de que no hay perspectivas de que la estructura institucional del MERCOSUR vaya a modificarse en el corto y mediano plazo, quedan planteadas las siguientes preguntas: ¿Cómo hacer posible en el MERCOSUR un enfoque integral de la SA y una ASAR integral en el marco del intergubernamentalismo radial? ¿De qué manera se pueden generar canales de articulación alternativos pero eficientes entre las instancias institucionales con incidencia en la temática? Y especialmente ¿cómo concientizar a los espacios con poder de decisión del MERCOSUR acerca de la importancia de que el organismo regional tenga una verdadera ASAR integral, con una estrategia general e iniciativas multisectoriales y coordinadas?. Estos parecen ser los desafíos en la materia para el nuevo período histórico regional que se ha abierto.



## Referencias bibliográficas

### 1. Libros y capítulos de libros

Aguirre, P. (2007). *Ricos flacos y gordos pobres. La alimentación en crisis*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Amin, S. (2003). *Más allá del capitalismo senil. Por un siglo XXI noamericano*. Madrid: El Viejo Topo.

Anlló, G. Bisang, R. y Campi M. (2013). *Claves para repensar el agro argentino*. 1° Edición. Buenos Aires: Eudeba.

Bravo, A. [et.al.] (2010). *Los señores de la soja: la agricultura transgénica en América Latina* - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Brown, L. (2012). *Full planet, empty plates: The New Geopolitics of Food Scarcity*. New York: Earth Policy Institute / Norton & Company.

Caetano, G., Vázquez, M. y Ventura, D. (2009). Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. En Gerardo Caetano (coord.) *La reforma institucional del MERCOSUR: del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.

Cais, J. (1997). Metodología del análisis comparativo, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Cochrane, A. (1997). Comparative Approaches and Social Policy. En Cochrane, A. and Clarke, J. (ed): *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. London: Sage Publications/The Open Univesity.

De Castro, J. (1962). *Geopolítica del hambre. Ensayo sobre los problemas alimentarios y demográficos del mundo*. Buenos Aires: Editorial Solar/Hachette.

De Souza Miyano M. C., Goncalves de Assis S. Y Ramos de Souza E. (2005). *Evaluación por triangulación de métodos. Abordaje de Programas Sociales*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Gras, C. y Hernández, V. (2013). *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

López Roldán, P. (1996) *La construcción de tipologías: metodología de análisis*. Universitat Autònoma de Barcelona. Departament de Sociologia. Papers 48, pp. 9-29. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n48/02102862n48p9.pdf>

Machado Cartagena, A. (2003). *Ensayos sobre seguridad alimentaria*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia / Red de desarrollo rural y seguridad alimentaria

- Malassis, L. (1979). *Economie agroalimentarie*. París: Cuyas.
- Malef, R. (1994). "Seguridad Alimentaria y Desarrollo Económico en América Latina: el caso de Brasil", en Pont. Univ. Javeriana: El Desarrollo Rural en América Latina Hacia El Siglo XXI - Memorias del Seminario-Taller Internacional. Bogotá (Colombia), tomo I, pp. 19:27, 1994.
- Moore Lappé, F. y Collins J. (2015). *World Hunger. 10 myths*. New York: Grove Press and Oakland.
- Moravcsik, A. and Schimmelfenning, F. (2009). Liberal Intergovernmentalism. In A. Wiener and Thomas Diez (Ed), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Prakash, A. Ed. (2011). *Safeguarding Food Security in Volatile Global Markets*, Rome: FAO.
- Patrouilleau, R. (comp.) (2012). *Escenarios del sistema agroalimentario argentino al 2030. Cuadernos de prospectiva 2*. Buenos Aires: INTA.
- Perrotta, D. y Vázquez, M. (2011). *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*. Montevideo: CEFIR.
- Quiroga, Y.; Canzani, A. y Ensignia, J. [comp.] (2009). *Consenso Progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/06402.pdf>
- Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO - CTA Ed.
- Sartori, G. (1984). *La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (1982). *Poverty and Famines: an essay of entitlement and deprivation*. Oxford: Claredon Press.
- Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. (2012). Introducción. En *El regionalismo post-liberal en América Latina: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Buenos Aires: CRIES.
- Windfuhr, M. y Jonsen, J. (2005). *Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales*. ITDG-FIAN Internacional.

## **2. Artículos en Revistas especializadas**

- Aguirre, P. (2004). Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria. En *Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido*. Córdoba: Fund. CLACYD.

Aguirre, P. (2016). Alternativas a la crisis global de la alimentación. En *Nueva Sociedad* N° 262, marzo-abril (pp. 36-51).

Anlló, G. Bisang, R. y Campi M. (2008). Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina. En *Desarrollo Económico*, Vol. 48, N°190-191, Buenos Aires, pags. 165-207.

Beduschi, L.; Faret, P. y Lobo, L. (2014). Un marco conceptual para el análisis de experiencias de promoción de políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. En *Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La experiencia del Programa España- FAO para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO.

Belloni, P. y Wainer, A. (2014). El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal. En *Revista Problemas del Desarrollo*, 177 (45), abril-junio 2014.

Cárcamo Mallen; Williams R. y Álvarez Macías, A. (2014). La Seguridad Alimentaria y las Políticas Públicas. Una visión conceptual. En *Revista Sociedades Rurales*, Vol. 14 No.27, Págs. 97-126. Disponible en: [http://srpma.xoc.uam.mx/busqueda.php?indice=AUTOR&terminos=Adolfo%20%C3%81lvarez%20Mac%C3%ADas&indice\\_resultados=0&pagina=1](http://srpma.xoc.uam.mx/busqueda.php?indice=AUTOR&terminos=Adolfo%20%C3%81lvarez%20Mac%C3%ADas&indice_resultados=0&pagina=1)

Checkel J. (1998). The Constructivist Turn. In *International Relations Theory, World Politics*, Vol. 50, No. 2 (Jan., 1998), pp. 324-348.

Ferrer, A. (2008). Densidad nacional y densidad regional. En *Revista Densidades* N°1, mayo 2008.

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. In *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3 (Sep., 1971), pp. 682-693. Stable in URL: <http://www.jstor.org/stable/1955513>.

López-Giraldo, L. y Franco-Giraldo, Á. (2015). *Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013)*. Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública, jul, 2015. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00124814>

López-Roldán, P. (1996). La construcción de tipologías: metodología de análisis. *Papers. Revista de Sociología*, 48, 9-29. Disponible en: <http://ddd.uab.cat/pub/papers/02102862n48p9.pdf>

Malamud, A. (2010). Latin American regionalism and EU studies. En *Journal of European Integration*, pp. 637-657. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2010.518720>

Manzanal, M. y González F. (2010). Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino. En *Realidad Económica* N°255, pp 12-42.

Mercado, C. (2007). Los ámbitos normativos, la gestión de la calidad y la inocuidad alimentaria: una visión integral. En *Agroalim* v.12 n.24 Mérida jun. 2007. Disponible en: [http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1316-03542007000100009](http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-03542007000100009)

Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, Diciembre.

Nacarato, J. (2014). Brasil contra el hambre. Iniciativas internacionales del gobierno de Lula da Silva. En *Revista Integración y Cooperación internacional*, N° 18, Enero/Junio 2014, pp. 26-39. Disponible en: [https://www.academia.edu/8736143/Brasil\\_Contra\\_el\\_Hambre.\\_Iniciativas\\_Internacionales\\_d el\\_Gobierno\\_de\\_Lula\\_da\\_Silva](https://www.academia.edu/8736143/Brasil_Contra_el_Hambre._Iniciativas_Internacionales_del_Gobierno_de_Lula_da_Silva)

Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. En Iberoamericana. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. XXXVII: 1, pp. 79-110.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, N° 1, Caracas.

Patel, R. (2009). Food sovereignty. En *Journal of Peasant Studies*, 36:3, pp. 663-706. Disponible en: [www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150903143079#.U4t7GPI5P9U](http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03066150903143079#.U4t7GPI5P9U)

Pengue, W. (2016). Comida no... biomasa. Cambios agronómicos. En *Nueva Sociedad* N° 262, marzo-abril, pp. 83-97.

Revista Agrópolis N°2 – Cosecha Gruesa/Zafra de invierno 2010. Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile. Temática del número: Seguridad Alimentaria. Un desafío para toda la región. Disponible en: <http://revistaagropolis.org/ediciones-anteriores/numero-2/>

Sanahuja, J. A. (2008). Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N°7, año 2008-2009, coordinado por Laneydi Martínez Alfonso, Lázaro Peña y Mariana Vázquez, Buenos Aires, CRIES, p. 11-48.

Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica. El caso de UNASUR. En Serbin, Andrés, Laneydi Martínez, y Haroldo Ramanzini Junior (Ed.), *El regionalismo post-liberal en América Latina: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*, pp.-19-71. Buenos Aires: CRIES

Sen, A. (1983). *Los bienes y la gente*. Comercio Exterior Vol. 33 (12). México.

Stuart, T. (2011). Waste: Uncovering the Global Food Scandal. En *Geography* vol. 96 N°2, verano de 2011. Disponible en: [www.geography.org.uk](http://www.geography.org.uk)

Svampa, M. (2013). «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. En *Nueva Sociedad*, N° 244, marzo-abril de 2013, pp. 31-45. Disponible en: <http://www.nuso.org/revista.php?n=244>

Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 1, marzo de 2005, GERI – UAM. Disponible en: [www.RelacionesInternacionales.info](http://www.RelacionesInternacionales.info)

### **3. Ponencias es Congresos, Encuentros y Jornadas**

Bezzola, L. Canziani, P. e Isely, S. (2007). *Las presiones de la Globalización sobre la Seguridad Alimentaria, la Sociedad y el Medio Ambiente*. Ponencia presentada en el IV Encuentro Nacional de Docentes Universitarios Católicos - ENDUC IV "Universidad y Nación. Camino al bicentenario." 18, 19 y 20 de mayo de 2007. Santa Fe, Argentina. Disponible en: <http://www.enduc.org.ar/enduc4/trabajos/t061-c25.pdf>

Ceña Delgado, F. (2010). El Sistema Alimentario. I Jornadas del Campus de Excelencia Internacional Agroalimentario, Universidad de Córdoba (UCO), España. Disponible en: [http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/6012/ceia3\\_5.pdf?sequence=1](http://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/6012/ceia3_5.pdf?sequence=1)

Filho, Niemeyer Almeida y Scholz (2008). *Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria: ¿conceptos complementarios?* Ponencia presentada en el XLVI Congreso de la Sociedad Brasileira de Economía, Administración y Sociología Rural, 20 a 23 de julio de 2008 Rio Branco - Acre, Brasil.

González, L. (2012). *Agenda y actores de la integración regional: los agricultores familiares en el MERCOSUR de los años 2000*. Trabajo presentado en las Terceras Jornadas de Relaciones Internacionales “Discutiendo las bases del diálogo regional en la dinámica de la política internacional”. FLACSO, 25 y 26 de octubre de 2012, Buenos Aires, Argentina.

González, L. (2015). *Abordajes del sector agropecuario en el MERCOSUR: la convivencia de modelos en disputa*. Trabajo preparado para las Jornadas Interdisciplinarias de Jóvenes Investigadores en Ciencias Sociales. IDAES-UNSAM, 21 al 23 de octubre de 2015, San Martín (Bs. As), Argentina.

Silva, J. Graziano D. (2009). *Perspectivas de la Seguridad Alimentaria y Erradicación del Hambre en América Latina y el Caribe*. Presentación en el Congreso Latin American Studies Association (LASA), 2009, Río de Janeiro, Brasil.

#### **4. Cursos virtuales**

González, L. (2012). Soberanía y seguridad alimentarias: el desafío de la región. En *para Clase Virtual N°9 del Diploma Superior en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO.)*

Rubio, B. (2008). La crisis alimentaria y el nuevo orden agroalimentario financiero energético mundial. En *Curso virtual “El agro en América Latina: historia, conflictos y debates” del Programa Latinoamericano de Educación a Distancia en Ciencias Sociales PLED-CCC.* Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/campus>

#### **5. Tesis de maestría y doctorado**

Pereira Fukuoka, M. (2011). *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay.* Primera Edición. Asunción: BASE Investigaciones Sociales-AECID.

Perrotta, D. (2012). *La integración regional en la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado: del Mexa al Arcu-Sur, 1998 – 2008.* Tesis de maestría. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3923#.WHPnq1PhAVg>

Perrotta, D. (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012).* Tesis de Doctorado. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5069#.WHPn01PhAVg>

#### **6. Fuentes Electrónicas**

Caro, P. (2010). Soberanía Alimentaria: aproximaciones a un debate sobre alternativas de desarrollo y derecho de las mujeres. En *El Libro abierto de la Vía Campesina: celebrando 20 años de luchas y esperanza.* Disponible en: [www.viacampesina.org/downloads/pdf/openbooks/ES-05.pdf](http://www.viacampesina.org/downloads/pdf/openbooks/ES-05.pdf)

Díaz, D. Golsberg A. y Fernandez, R. (2016). Dimensiones de la Seguridad Alimentaria en el nuevo escenario global: ¿el mito del plato vacío? Serie: Documentos de trabajo del CICPES. Inst. de Estudios Sociales N° 08/2016. INTA. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/dimensiones-de-la-seguridad-alimentaria-en-el-nuevo-escenario-global-%C2%BFel-mito-del-plato-vacio>

Flores, M. (2013). *Iniciativas y planes sobre seguridad alimentaria y nutricional en los organismos de integración de América Latina y el Caribe 2013*. FAO-AECID. Disponible en: [http://www.ialcsh.org/fileadmin/templates/iniciativa/content/pdf/gt2025/2013/Iniciativas\\_y\\_planes\\_sobre\\_SAN\\_Regionales.pdf](http://www.ialcsh.org/fileadmin/templates/iniciativa/content/pdf/gt2025/2013/Iniciativas_y_planes_sobre_SAN_Regionales.pdf)

Maluf, R., Schmitt, C. y Grisa, (2009). *Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado*. CERESAN-UFRRJ-OPPA, Relatório Técnico, 4, Noviembre – 2009.

Salcedo Baca, S. (2005). El marco teórico de la seguridad alimentaria. En *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*. Oficina Regional de la FAO para ALC, Santiago de Chile. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/Upload/201161185212seguridad\\_alimentaria.pdf](http://www.comunidadandina.org/Upload/201161185212seguridad_alimentaria.pdf)

Observatorio Socioambiental de la Soja (OSAS) (2014). *El cultivo de soja en América del Sur*. Disponible en: <http://observatoriosoja.org/wp-content/uploads/2014/08/OSAS-fact-sheets-ESP.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina (MDS) (2013). *Nuestros alimentos tradicionales. Seguridad alimentaria, Identidad y Diversidad Cultural en el MERCOSUR*. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/32.-Nuestros-Alimentos-Tradicionales.pdf>

## **7. Fuentes de datos cuantitativos**

- (en línea) Banco Mundial Datos (Base estadística del BM). Disponible en: <http://datos.bancomundial.org> (Consultado el 22 de marzo de 2017)
- (en línea). FAOSTAT (Base estadística de la FAO). Disponible en: <http://www.fao.org/faostat/es/#home> (Consultado el 19 de marzo de 2017)
- (en línea). OMS (Base estadística de la OMS). Disponible en: <http://apps.who.int/gho/data/?theme=main-> (Consultado el 25 de marzo de 2017)

## **8. Informes de organismos internacionales**

ALADI-FAO (2012). Seguridad alimentaria y comercio intrarregional de alimentos en la ALADI. Disponible en: [http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/AC7B9862547B5BF903257AC300511822/\\$FILE/PUBLICACI%C3%93N%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/AC7B9862547B5BF903257AC300511822/$FILE/PUBLICACI%C3%93N%20SEGURIDAD%20ALIMENTARIA.pdf)

CSA y FAO (2012). *Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria*

nacional (Directrices voluntarias sobre la tenencia. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>

CSA (2013). *Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición (MEM)* Segunda versión. Octubre 2013. Disponible en: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF\\_Version\\_2\\_SP.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_SP.pdf)

FAO (1996). *Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Cumbre Mundial de la Alimentación. Roma, 13-17 de noviembre de 1996. Roma: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>

FAO (2003). *Programa de lucha contra el hambre. Enfoque de doble componente para la reducción del hambre: prioridades para la actuación a nivel nacional e internacional*. Roma: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/006/J0563S/J0563S00.HTM>

FAO (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF\\_publications/ES/RightToFood\\_Guidelines\\_ES.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFood_Guidelines_ES.pdf)

FAO (2009). *Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (Cinco Principios de Roma para la seguridad alimentaria mundial sostenible)*. Roma, 16–18 de noviembre de 2009. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/Meeting/018/k6050s.pdf>

FAO (2011). *Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos*. 3ra Edición, Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica - Proyecto Food Facility Honduras

FAO (2012). *Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo – Alcance, causas y prevención*. Roma: FAO.

FAO (2014). *Agricultores familiares alimentar al mundo, cuidar el planeta*. Disponible en: <http://www.fao.org/assets/infographics/FAO-Infographic-IYFF14-FamilyFarms-es.pdf>

FAO (2015a). *Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe 2015. La región alcanza las metas internacionales del hambre*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4636s.pdf>

FAO (2015b). *Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe*. Boletín 2, abril 2015. FAO: Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/3/I4655S.pdf>

FAO, FIDA y PMA (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance*



*de los desiguales progresos*. Roma: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4646s/index.html>

HLPE (2012). *La seguridad alimentaria y el cambio climático*. Un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición. Roma: CSA. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-me421s.pdf>

REDA (2008). *Misión a la Organización Mundial del Comercio* (25 de junio de 2008). Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/10/005/Add.2. 5/06/2008. Disponible en: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/or5unofficial%20translation%20spanish%20a%20hrc%2010%205%20add%202-1.pdf>

REDA (2009). *La agroindustria y el derecho a la alimentación*. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el 13° período de sesiones. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/13/33. 22/12/2009. Disponible en: [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305\\_a-hrc-13\\_33\\_agribusiness\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20100305_a-hrc-13_33_agribusiness_es.pdf)

REDA (2011a). *Hacia un reparto más justo del valor: modelos comerciales alternativos en favor del derecho a la alimentación*. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 66° período de sesiones. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/66/262. 29/08/2011. Disponible en: [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/contract%20farming\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/contract%20farming_es.pdf)

REDA (2011b). *La Organización Mundial del Comercio y la agenda posterior a la crisis alimentaria mundial*. Nota Explicativa 4 del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. 16/11/2011. Disponible en: [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116\\_breifing\\_note\\_04\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20111116_breifing_note_04_es.pdf)

REDA (2011c). *El derecho a una alimentación adecuada: el nexo entre agricultura, alimentación y salud*. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el 19° período de sesiones. A/HRC/19/59. 26/12/2011. Disponible en: [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306\\_nutrition\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20120306_nutrition_es.pdf)

REDA (2013). *Género y el derecho a la alimentación*. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación presentado el Consejo de Derechos Humanos en el 22° período

de sesiones. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/22/50. 24/12/2012. Disponible en:

[http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20130304\\_gender\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20130304_gender_es.pdf)

REDA (2014). *El potencial transformador del derecho a la alimentación*. Informe final del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación para formular las conclusiones relativas a su mandato, presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su 25° período de sesiones. A/HRC/25/57. 24/01/2014. Disponible en: [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310\\_finalreport\\_es.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20140310_finalreport_es.pdf)

ONU (2010). *Marco Amplio para la Acción Actualizado*. Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria. Disponible en: <https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/Marco%20Amplio%20para%20la%20Acci%C3%B3n%20Actualizado.pdf>

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2014). *Estadísticas sanitarias mundiales 2014*. Disponible en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/131953/1/9789240692695\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/131953/1/9789240692695_spa.pdf)

OXFAM (2013). *Tras la marca. El papel de las 10 grandes empresas de alimentación y bebidas en el sistema alimentario*. Disponible en: [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp166-behind-brands-260213-summ-es\\_1\\_1.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp166-behind-brands-260213-summ-es_1_1.pdf)

United Nations Children's Fund (UNICEF) (2008). Estado Mundial de la Infancia 2008. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/sowc08/report/report.php>

Vía Campesina (1996). *Declaración del Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria*.

Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS, 2016a). *Las Cumbres Sociales del MERCOSUR I. Historia y acervo*. Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7117/1/las-cumbres-sociales-del-mercosur-i-historia-y-acervo-espanol.pdf>

Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR (UPS, 2016b). *Las Cumbres Sociales del MERCOSUR II. Declaraciones y documentos de trabajo julio 2006-julio 2015*. Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7117/1/las-cumbres-sociales-del-mercosur-ii-declaraciones-y-documentos-de-trabajo.pdf>

## **9. Declaraciones y Tratados Internacionales y regionales**

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976)

Acuerdo del Acuífero Guaraní (2010).

Tratado de Asunción (1991)  
Protocolo de Ouro Preto (1994)  
Declaración de Buenos Aires (2003)

## **10. Normativa del MERCOSUR**

Ant. Norma PM: 01/09

Dec. CMC (y sus anexos): 17/96, 19/97, 32/00, 61/00, 02/01, 03/02, 19/03, 26/03, 01/04, 04/04, 09/04, 11/04, 14/04, 18/04, 25/04, 40/04, 45/04, 46/04, 05/05, 08/05, 18/05, 25/05, 04/06, 14/06, 24/05, 15/06, 25/06, 03/07, 08/07, 11/07, 19/07, 23/07, 26/07, 47/07, 48/07, 03/08, 08/08, 09/08, 10/08, 11/08, 12/08, 13/08, 39/08, 42/08, 45/08, 52/08, 03/09, 06/09, 14/09, 25/09, 02/10, 03/10, 05/10, 06/10, 07/10, 08/10, 17/10, 27/10, 33/10, 43/10, 52/10, 59/10, 61/10, 64/10, 65/10, 12/11, 15/11, 22/11, 24/11, 32/11, 34/11, 36/11, 39/11, 10/12, 11/12, 14/12, 25/12, 17/12, 38/12, 39/12, 43/12, 51/12, 56/12, 59/12, 05/13, 14/13, 09/14, 13/14, 23/14, 39/14, 44/14, 10/15, 23/15, 24/15, 27/15, 29/15, 37/15, 47/15, 54/15, 56/15.

Decl. CPC: 10/04.

Decl. PM: 01/07, 01/08, 08/10, 13/10, 19/10.

Dir. CCM (y sus anexos): 01/03, 04/03, 06/03, 09/05, 02/06, 09/06, 06/07, 01/08, 02/08, 10/08, 11/08, 03/09, 09/09, 19/09, 06/10, 11/10, 12/10, 13/11, 37/11, 15/12, 16/12, 28/12, 01/13, 05/13, 17/13, 03/14, 08/14, 16/14, 39/14, 26/15, 52/15.

Disp. PM: 17/09, 13/10.

Rec. CMC: 02/03, 03/05, 02/11, 03/12, 08/12, 07/12, 02/13, 04/13, 01/14, 02/14, 09/15.

Rec. CPC: 23/03.

Res. GMC: 24/92, 35/01, 26/03, 29/03, 30/03, 31/03, 32/03, 35/03, 37/03/, 39/03, 40/03, 44/03, 46/03, 47/03, 53/03, 04/04, 11/04, 24/04, 34/04, 15/05, 23/05, 48/05, 49/05, 51/05, 52/05, 53/05, 54/05, 55/05/, 56/05, 58/05, 07/06, 08/06, 09/06, 10/06, 11/06, 19/06, 22/06, 23/06, 31/06, 32/06, 40/06, 45/06, 46/06, 48/06, 52/06, 53/06, 54/06, 55/06, 56/06, 57/06, 58/06, 60/06, 61/06, 67/06, 09/07, 23/07, 25/07, 30/07, 32/07, 34/07, 35/07, 36/07, 38/07, 39/07, 40/07, 08/08, 17/08, 07/09, 09/09, 10/09, 11/09, 12/09, 01/10, 07/10, 08/10, 09/10, 10/10, 13/10, 15/10, 25/10, 26/10, 27/10, 32/10, 34/10, 35/10, 43/10, 44/10, 45/10, 06/11, 12/11, 01/12, 02/12, 09/12, 10/12, 11/12, 10/13, 18/13, 18/15, 22/12, 28/12, 42/12, 14/13, 15/13, 16/13, 01/14, 32/14, 43/14, 45/14, 48/14, 49/14, 54/14, 55/14, 56/14, 38/15, 40/15, 42/15.

Rec. PM: 02/08, 25/09, 02/10, 07/10, 10/10.

Disponibles en: <http://www.mercosur.int/>

## **11. Actas y Anexos de actas de instituciones del MERCOSUR**

CDCS: Actas 01/03, 03/03, 01/04, 01/05, 02/05, 03/05, 04/05, 05/05, 01/06, 02/06, 03/06, 01/10, 02/10, 03/10, 01/11, 02/11, 01/12.

CMC: Acta 01/03, Adjunto 1; Acta 01Ext/03, Adjunto 2; Acta 01/04, Adjunto 1; Acta 02/04, Adjuntos 1 y 2; Acta 01/05; Acta 02/05, Adjuntos 1 y 2; Acta 01/06, Anexo 9; 03/07, Anexo 12; Acta 01Ext/07, Anexo 7; Acta 03/07, Anexo 12 y Adjunto 2; Acta 01/08, Anexos 8 y 9; Acta 02/08, Adjuntos 1, 2 y 3; Acta 01/09, Adjuntos 1, 2 y 3; Acta 02/09, Adjuntos 1 y 2; Acta 01/10, Adjuntos 1 2 y 6; Acta 02/10, Adjuntos 1 y 2; Acta 01/11, Adjunto 1; Acta 02/11, Adjuntos 1 y 2; Acta 01/12, Adjunto 1 y 3; Acta 02/12, Adjuntos 1 y 2; Acta 01/13, Adjuntos 1 y 2; Acta 01/14, Anexo 9; Acta 02/14, Anexo 12 ; Acta 01/15, Adjunto 2 y Anexo 9; Acta 02/15, Anexos 8 y 10 .

CCMAS: Acta 01/12, Anexo 7; Acta 02/11, Anexo 3; Acta 01/13.

CMC: Acta 01/00, Acta 01/06, Acta 01/05; CMC, Acta 02/08, Adjunto 3; CMC, Acta 01/09, Adjunto 3; Acta 01/15, Adjunto 5.

CIENT: Acta 01/11; Acta 02/12, Anexo 4; Acta 01/13, Anexo 3; Acta 01/15, Anexos 5 y 8.

CIENT/GTSAN: Acta sn/15.

CIDSS: Acta 01/09, Anexo 5; Acta 01/13, Anexo 4; Acta 01/14.

CISM: CISM, Acta 02/12, Anexo 6; Acta 02/14, Anexo 4; Acta 01/05.

CCT: Actas 03/04, 01/07, 04/07, 01/08, 04/09, 02/10, 01/11, 01/12, 02/12, 01/13.

CRCEB: Acta 01/10, Anexo 3; Acta 02/15, Anexo 4; Actas 01/10, 01/11, 02/11, 03/11, 01/12, 01/13, 01/14, 01/15, 02/15.

CT 5: Actas 01/03, 02/03, 03/03, 01/04, 02/04, 03/04, 04/04, 01/05, 01/06, 02/06, 03/06, 03/07, 01/08, 02/08, 01/09, 03/10, 04/10, 05/10, 01/11, 02/11, 01/12, 02/12, 03/12, 01/15, 02/15.

CT 7: Actas 04/04, 05/04, 01/05, 02/05, 02/06, 02/12, 03/12, 02/13, 01/14, 02/14, 01/15, 02/15.

GCI: Acta 02/09, 01/15, 02/15.

GAHLCD: Acta 02/08.

GAH OMC-SGPC: Actas 01/06, 02/06, 02/07, 03/07, 04/07, 01/08, 02/08, 01/10, 02/10, 03/10.

GANEmple: Acta 01/09, Anexo 4; Acta 02/09, Anexo 4; Acta 02/2010, Acta 01/2011, Anexo 4; Acta 02/11 y Anexo 5; Acta 01/2015 y Anexo 3.

GANEmple-SGT14: Acta 01/14.

GIP: Acta 04/09, Anexo 4; 01/09; Actas 02/09, 04/09, 01/10, 02/10; 01/11, 03/11, 01/12, 02/13, 01/14, 02/15.

GMC: Acta 03/08, Anexo 17; Acta 03Ext/12, Anexo 13

GRELEX: Actas 01/12, 02/12, 01/13, 01/15.

GTPI: Actas 01/11, 02/11, 01/12, 01/13, 01/15.

GTSAN: Acta 02/10, Anexo 3; Acta 02/11; Acta 01/12; Acta 02/12; Acta 01/13; Acta 01/15, Nota informativa.

IPPDH: Nota-S-02/15, Anexo 14.

REAF: Acta 01/07, Anexo 5; Acta 01/08, Anexos 8 y 10; Acta 01/09, Anexo 7; Acta 02/09, Anexo 9; Acta 02/11, Anexo 8; Actas 01/10; 02/10, 01/13, 02/13, 01/14, 01/15, 02/15.

RECM: Acta 01/06, Anexo 9; Acta 04/11, Anexo 4, Actas 02/10, 03/10, 01/11, 02/13; 03/15.

RECyT: Acta 02/02, Anexo 5; Acta 01/05; Acta 01/11.

REHU: Actas 01/09, 01/10, 02/10, 03/10, 01/13, 02/13, 01/14, 01/15, 02/15, 03/15 y 04/15; Acta 02/10 y Anexo 4; Acta 01/11, Anexos 4, 5 y 6; Acta 02/15, Anexo 4.

RAADH: Actas 01/06, 02/06, 03/06 y 04/06; Acta 02/05, Anexo 1; Acta 02/05, Anexo 2; Acta 03/06, Anexo 15.

RMADS: Actas 02/04, 01/07, 01/08, 01/09, 01/10, 02/10, 01/11, 02/11, 01/12, 02/12; Acta 01/03, Anexo 3; Acta 02/04, Anexo 5; Acta 01/05, Anexo 6; Acta 02/05, Anexo 11; Acta 01/06, Anexo 6; Acta 02/05, Anexo 11; Acta 02/06, Anexos 5 y 10; Acta 02/07 (y Anexo 5); Acta 01/08; Acta 02/08, Anexos 4, 5 y 7; Acta 01/12, Anexo 4.

RME: Actas 01/10, 02/10, 01/11, 02/11, 01/12; Acta 02/12, Anexo 9.

RMMA: Acta, 01/04, Anexo 4; Acta 02/05, Anexos 4 y 6; Acta 01/06; Acta 01/07, Anexo 3; Acta 01/09; Acta 02/10; Acta 01/12 y Anexo 3; Acta 01/13.

RMS: Acta 02/06, Anexo 3; Acta 02/07, Anexo 3; Acta 02/08 y Anexos 3 y 7; Acta 01/09, Anexo 4; Acta 02/09, Anexo 3; Acta 02/11, Anexo 3; Acta 02/12, Anexo 3; Acta 01/13; Acta 01/15, Anexo 3; Acta 02/15.

RMT: Acta 02/11; Acta 01/15, Anexos 3 y 5.

SGT 3: Acta 01/12.

SGT 6: Actas 02/05, 01/06, 02/06, 01/07, 02/07, 03/07, 01/08, 02/08, 01/09, 01/10, 01/11, 01/13, 01/15, 02/04, 04/11; Acta 01/05, Anexo 2; Acta 03/07, Anexo 10; Acta 04/07, Anexo 11; Acta 02/09, Anexos 5 y 7.

SGT 6-RMI: Acta 01/03.

SGT 7: Actas 02/07, 01/12, 01/13, 02/13, 02/14.

SGT 7-CMPYMEA: Actas 02/03, 01/04, 01/06, 03/06.

SGT 8: Acta, 02/04.

SGT 10: Actas 01/05, 02/05, 02/07, 01/10, 02/10, 01/13, 02/15; Acta 01/15, Anexo 11.

SGT 11: Actas 02/08 y 02/09; Acta 01/10, Anexo 9; Acta 02/10, Anexo 10; Acta 02/11, Anexo 9; Acta 01/12, Anexo 9; Acta 02/12, Anexo 11.

Disponibles en: <http://www.mercosur.int/>

## **12. Fuentes Periodísticas / Notas de prensa**

Larsen, F. (2016). La crisis del MERCOSUR y del regionalismo latinoamericano. NODAL (9 de diciembre). Disponible en: <http://www.nodal.am/2016/12/la-tesis-del-mercosur-y-del-regionalismo-latinoamericano-por-federico-larsen/>

La Nación (2013). Los supermercados concentrados pero no tanto (20 de enero). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1547421-los-supermercados-concentrados-pero-no-tanto>

ProfesionalRetail (2014). Las 10 empresas de alimentación más grandes del mundo. (2 de septiembre). Disponible en: <http://profesionalretail.com/las-10-empresas-de-alimentacion-mas-grandes-del-mundo/>



## **Anexo 2. Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)**

### **MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 12/11 PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR**

**VISTO:** El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, las Decisiones Nº 39/08, 45/10 y 67/10 del Consejo del Mercado Común.

#### **CONSIDERANDO:**

Que durante los últimos años la dimensión social del MERCOSUR se ha consolidado como uno de los ejes prioritarios y estratégicos del proceso de integración Regional.

Que en ocasión de la Cumbre del MERCOSUR realizada en Córdoba en julio de 2006, los Presidentes impulsaron la elaboración de un Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR.

Que el Plan Estratégico de Acción Social es un instrumento fundamental para articular y desarrollar acciones específicas, integrales e intersectoriales, que consoliden la Dimensión Social del MERCOSUR.

Que la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR (CCMASM) ha elaborado una nueva versión del documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)”, que incorpora los aportes adicionales remitidos por distintas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales en el marco de la Decisión CMC Nº 67/10.

#### **EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:**

Art. 1- Aprobar el documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)”, que consta como Anexo y forma parte de la presente Decisión.

Art. 2 - Encomendar a las Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas responsables por los temas sociales que remitan a la CCMASM, a través de la respectiva PPT y antes de la XLII Reunión Ordinaria del CMC, una propuesta conteniendo acciones/actividades; plazos para su ejecución/implementación durante el periodo 2012-2017; y, cuando corresponda, identificación de eventuales fuentes de financiamiento.

En este ejercicio, las mencionadas Reuniones de Ministros y Reuniones Especializadas podrán remitir propuestas de revisión, modificación y/o actualización del documento referido en el Artículo 1.

Art. 3 – El Anexo de la presente Decisión se encuentra únicamente en idioma español.

Art. 4 - Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR.

**XLI CMC – Asunción, 28/VI/11.**



## ANEXO

### EJES, DIRECTRICES Y OBJETIVOS PRIORITARIOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE ACCIÓN SOCIAL DEL MERCOSUR (PEAS)

#### **EJE I - Erradicar el hambre, la pobreza y combatir las desigualdades sociales.**

**Directriz 1:** Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional

##### **Objetivos Prioritarios:**

- Reconocer y garantizar los derechos y la alimentación adecuada y saludable.
- Asegurar el acceso a la alimentación adecuada para las poblaciones vulnerables.
- Promover el intercambio de iniciativas, experiencias exitosas y proyectos en el área de la alimentación saludable.
- Promover la alimentación materna y combatir la desnutrición infantil
- Fortalecer la agricultura familiar como proveedora de alimentos y abastecer los mercados locales

**Directriz 2:** Promover políticas distributivas observando la perspectiva de género, edad, raza y etnia.

##### **Objetivos Prioritarios:**

- Garantizar El acceso a los servicios de asistencia social para las familias y personas en situación de vulnerabilidad y riesgo social
- Desarrollar programas de transferencias de ingresos a familias en situación de pobreza.
- Garantizar la responsabilidad equitativa de los miembros del hogar, involucrando a los hombres en las tareas de cuidado familiar establecidas en los programas de transferencia de renta.
- Fortalecer los territorios sociales por medio de la articulación entre las redes de protección y promoción social.
- Promover el intercambio de iniciativas y experiencias exitosas

#### **EJE II – Garantizar los Derechos Humanos, la asistencia humanitaria e igualdades étnica, racial y de género.**

**Directriz 3:** Asegurar los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación sexual, religión, opinión, origen nacional y social, condición económica, personas con discapacidad y de cualquier otra condición.

##### **Objetivos Prioritarios:**

- Combatir el tráfico, la violencia y explotación sexual, especialmente de las mujeres, niñas, niños, y adolescentes.
- Articular e implementar políticas públicas, desarrolladas para adolescentes que hayan cometido delitos, de carácter socio-educativo, especialmente en las regiones de frontera.
- Articular e implementar políticas públicas dirigidas para la atención de la población en situación de calle.
- Fortalecer el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y crear canales de diálogo con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Combatir todas las formas de violencia, especialmente contra las mujeres; niños, niñas, adolescentes y adultos mayores.
- Adoptar medidas y políticas para la plena implementación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Coordinar posiciones en temas de derechos humanos en organismos internacionales.
- Implementar el Plan Regional para la Prevención y Erradicación del Trabajo infantil, aprobado por el GMC/RES N° 36/06, asegurando los recursos financieros necesarios para tal.
- Reforzar el compromiso regional del derecho a la memoria, la verdad y la justicia.
- Promover la accesibilidad y designación universal para facilitar el acceso a las personas con discapacidad de todos los servicios previstos en la comunidad.
- Combatir todas las formas de discriminación, violencia y prejuicio contra los grupos LGBT, en aras a promover la plena realización de sus derechos en los países del bloque.

- Desarrollar y compartir instrumentos de seguimiento de la violencia ejercida contra adultos mayores en el ámbito del MERCOSUR, con el objetivo de sensibilizar las sociedades de los países sobre las violaciones sufridas por este grupo.
- Promover en los foros internacionales la promoción y defensa de los derechos del adulto mayor a través de la creación de una Convención Internacional sobre el tema.
- Crear un sistema de indicadores relativos a la situación de los derechos humanos en la región, utilizando el marco metodológico desarrollado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Coordinar la incorporación, en las políticas sociales, de acciones preventivas, de protección y atención que contribuyan a la erradicación de todas las formas de violencia, en los espacios públicos y privados, especialmente contra las mujeres y las niñas.

**Directriz 4:** Garantizar que la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada de pleno goce de los derechos humanos.

**Objetivo Prioritario:**

- Articular e implementar políticas públicas destinadas a promover el respeto de los derechos humanos y la plena integración de los migrantes y la protección de los refugiados.

**Directriz 5:** Fortalecer la Asistencia Humanitaria.

**Objetivo Prioritario:**

- Coordinar esfuerzos para el apoyo y la protección de poblaciones que se encuentren en situaciones de emergencia y desastre humanitario, con especial atención a los niños y adolescentes.

**Directriz 6:** Ampliar la participación de las mujeres en los cargos de liderazgo y decisión en el ámbito de las entidades representativas.

**Objetivo Prioritario:**

- Creación, revisión e implementación de los instrumentos normativos regionales en vista a la igualdad de oportunidades, entre hombres y mujeres y, entre las mujeres, en la ocupación de los puestos de decisión.

**Eje III – Universalización de la Salud Pública**

**Directriz 7:** Asegurar el acceso a servicios públicos de salud integral, en calidad y humanizados, como derecho básico.

**Objetivos Prioritarios:**

- Desarrollar estrategias coordinadas para la universalización Del acceso de los servicios públicos de salud integral, en calidad y humanizados.
- Promover y armonizar políticas específicas para la salud indígena.
- Profundizar políticas de salud pública para mujeres y para la atención a la primera infancia
- Articular las políticas y promover acuerdos regionales que garanticen el acceso a la salud publica en frontera.
- Promover la revisión de instrumentos normativos que garanticen el acceso libre y responsable de hombres y mujeres a servicios adecuados, orientación científica y educación sobre salud sexual y reproductiva.
- Fortalecer la articulación intersectorial y de trabajo conjunto en las instancias institucionales del MERCOSUR, en los aspectos vinculados a los determinantes sociales de Salud(DSS)

**Directriz 8:** Ampliar la capacidad nacional y regional en materia de investigación y desarrollo en el campo de la salud

**Objetivo Prioritario:**

- Implementar una red de investigación en salud publica en determinantes sociales de salud

**Directriz 9:**

- Reducir la morbilidad y mortalidad femenina en los estados partes, especialmente por causa evitables, en todas las fases del ciclo de vida y en los diversos grupos de poblaciones, sin discriminación de cualquier especie.

**Objetivos Prioritarios:**

- Promover la asistencia obstétrica calificada y humanizada, especialmente entre las mujeres negras e indígenas, y con deficiencia, incluido la atención en abortos inseguros, de forma a reducir la morbilidad materna.

**Eje IV - Universalizar la Educación y Erradicar el Analfabetismo**

**Directriz 10:** Acordar y ejecutar políticas educativas coordinadas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente.

**Objetivos Prioritarios:**

- Fomentar acciones de formación docente/multiplicadores para la integración regional
- Implementar programas complementarios de formación docente en español y portugués como segunda lengua.
- Articular acciones con otros sectores dentro de los ámbitos de competencia, para promover el derecho a la educación sexual y reproductiva en las escuelas de acuerdo con las normas vigentes en cada país y acuerdos internacionales vigentes.
- Fortalecer la integración regional entre los países del MERCOSUR a partir de estrategias y acciones concretas en las regiones de fronteras con las instituciones educativas
- Fortalecer la organización institucional para la gestión democrática de la escuela pública, garantizando la participación de todos los actores envueltos en la vida escolar.

**Directriz 11:** Promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo.

**Objetivos Prioritarios:**

- Impulsar el reconocimiento de títulos docentes en la región.
- Desarrollar un modelo educativo poli funcional e inclusivo de educación rural formal y no formal, basado en: i) Formación de docentes acordes a las propuestas educativas de educación rural; ii) Coordinación interinstitucional entre los actores gubernamentales con participación de las organizaciones de la agricultura familiar en los espacios de definición e implementación de políticas de educación rural.
- Desarrollar programas coordinados de educación profesional y tecnológica de calidad.
- Promover y armonizar políticas de educación específicas para los pueblos originarios y la construcción de currículas adecuadas a sus necesidades, respetando su diversidad cultural.
- Articular programas sociales para erradicar el analfabetismo femenino, en especial entre afro descendientes, indígenas y mujeres portadoras de deficiencia y con mujeres por encima de 50 años.
- Garantizar la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y conclusión con calidad, en tiempo oportuno, a los niños y jóvenes en los sistemas Educativos.
- Fortalecer la formación de profesores en la Educación Superior.
- Armonizar y coordinar iniciativas de educación a la distancia como medio de inclusión social y democratización.

**Directriz 12:** Promover la cooperación solidaria y el intercambio para el mejoramiento de los sistemas educativos.

**Objetivos Prioritarios:**

- Identificar y proponer áreas para integrar las políticas educacionales de los países miembros.
- Propiciar espacios para el intercambio de experiencias relativas al acompañamiento y formación de docentes recién ingresados en el sistema educativo.
- Promover acciones de articulación de los estados – provincias – departamentos – regiones con los municipios que posean escuelas participantes del programa Escuelas de Fronteras.
- Fortalecer y profundizar el Sistema de Acreditación de Cursos de Graduación para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de los Diplomas Universitarios del (ARCU-SUR).

**Directriz 13:** Impulsar y fortalecer los programas de intercambio de estudiantes, practicantes, investigadores, gestores, directores y profesionales.

**Objetivos Prioritarios:**

- Fortalecer los programas de cooperación existentes que fomenten el intercambio académico, de profesionales, especialistas, gestores, docentes y estudiantes, de forma a contribuir con la mejoría e integración de la región
- Facilitar las condiciones de movilidad educacional en la región.

**Eje V -Valorizar y promover la diversidad cultural**

**Directriz 14:** Promover la conciencia de la identidad cultural regional, valorizando y difundiendo la diversidad cultural de los países del MERCOSUR, y de las culturas regionales.

**Objetivos Prioritarios:**

- Difundir actitudes igualitarias y valores éticos irrestrictos respecto a la diversidad y valorización de la paz.
- Articular acciones con vista al fortalecimiento de las iniciativas desarrolladas por la Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR en el área de la diversidad cultural
- Alentar la producción cultural de los grupos culturales más diversos originarios, populares y contemporáneos.
- Fomentar el potencial cultural de las zonas de frontera como un espacio para el diálogo intercultural en la formulación de políticas conjuntas.

**Directriz 15:** Ampliar el acceso a bienes y servicios culturales en la región y fomentar sus industrias culturales, favoreciendo el proceso de inclusión social y la generación de empleo e ingresos.

**Objetivos Prioritarios:**

- Aumentar el nivel de producción de las pequeñas y medianas empresas en el sector cultural, ampliando la empleabilidad.
- Ampliar la canasta de exportaciones de grandes empresas en el sector cultural.
- Incrementar el intercambio de experiencias, con el objetivo de reducir los costos de producción.
- Desarrollar actividades para la calificación para el sector cultural independiente.
- Ampliar las acciones asociadas con la economía de la cultura en todos los segmentos del patrimonio, la artesanía y la moda.
- Ampliar las acciones para la promoción de las regiones de consumo cultural en desventaja socio-económica.
- Aumentar la participación en las actividades culturales en el currículo escolar en primaria y básica.
- Desarrollar proyectos de carácter itinerante, la promoción del acceso a las actividades y espacios culturales y medios de forma independiente formalmente constituida.
- Aumentar la difusión de productos culturales subvencionados por el Estado en las acciones impulsadas por medios tecnológicos, para los segmentos como la música y la danza.

**Eje VI - Garantizar la inclusión productiva**

**Directriz 16:** Fomentar la integración de la producción, en particular en las regiones fronterizas, con el fin de beneficiar a las áreas menos desarrolladas y los segmentos vulnerables de la población.

**Los objetivos prioritarios:**

- Estimular el acceso de sectores vulnerables de la población a las actividades productivas global e integrado en las zonas fronterizas.

**Directriz 17:** Promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, cooperativas, granjas familiares y la economía de la solidaridad, la integración de redes de producción, fomentando la complementariedad productiva en el contexto de la economía regional.

### **Los objetivos prioritarios:**

- Facilitar el acceso al crédito, la tecnología y la tributación simplificada de estas empresas.
- Promover el desarrollo de políticas públicas para la agricultura familiar y fomentar su organización productiva y la inserción comercial.
- Facilitar el proceso de integración productiva de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la inserción en la cadena.
- Estimular la inversión en infraestructura en las regiones fronterizas.
- Promover el consumo de productos y servicios de la economía de la solidaridad. Promoción de los derechos de las mujeres en el acceso a la tierra, reforma agraria y desarrollo rural sostenible.
- Promover la autonomía económica y financiera de las mujeres, por medio de la asistencia técnica, del fomento de la capacidad empresarial, el asociativismo y el cooperativismo, mediante la integración de las redes de mujeres a procesos económicos, productivos y de mercados locales y regionales.

**Directriz 18:** Incorporar la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas laborales

### **Objetivos Prioritarios**

- Garantizar la igualdad salarial entre hombres y mujeres teniendo en cuenta el principio de salarios iguales para funciones iguales
- Garantizar a las trabajadoras domésticas el ejercicio de todos los derechos laborales concedidos a las trabajadoras en general, especialmente en las regiones fronterizas.
- Adoptar medidas para avanzar en la valorización social y el reconocimiento del valor económico del trabajo remunerado realizado por las mujeres en el ámbito doméstico y del cuidado familiar, y contribuir para la superación de la actual división sexual del trabajo.

## **Eje VII Asegurar el acceso al Trabajo decente y a los Derechos de Previsión Social**

**Directriz 19:** Promover la generación de empleo productivo y trabajo decente en la formulación de programas de integración productiva en el Mercosur.

### **Objetivos Prioritarios:**

- Avanzar en la implementación de Estrategias del MERCOSUR para el Crecimiento del Empleo – EMCE-, creada por la Decisión CMC N° 04/06, mediante la elaboración de Planes Nacionales de Empleo y Trabajo Decente. PNETD y Directrices Regionales para el Crecimiento del Empleo.
- Promover inversiones públicas y privadas para la creación de unidades productivas en sectores estratégicos e intensivos en mano de obra, prioritariamente en la región fronteriza, especialmente para jóvenes y otros grupos en situación social desfavorecida.
- Fortalecer los servicios de calificación profesional, con el objetivo de promover las competencias de los trabajadores, la inclusión digital, la mejoría de las remuneraciones, la productividad y sustentabilidad de las empresas.
- Proseguir con la implementación del plan regional de inspección de trabajo y formación conjunta de inspectores y fiscales
- Adoptar medidas para promocionar las convenciones de la OIT y de los Tratados Internacionales sobre la materia.

**Directriz 20:** Fortalecer el Diálogo Social y la Negociación Colectiva

### **Objetivos Prioritarios:**

- Proseguir con la revisión y perfeccionamiento de la Declaración Socio laboral del Mercosur.
- Dotar a la Comisión Socio laboral de mecanismos ágiles para asegurar la aplicación de los derechos y compromisos inscriptos en la Declaración Socio laboral.
- Fortalecer el Observatorio del Mercado de Trabajo (OMTM).

**Directriz 21:** Consolidar el sistema multilateral de previsión social.

### **Objetivos Prioritarios:**

- Promover las medidas para la total implementación del Acuerdo Multilateral de Previsión Social del Mercosur.

- Promover medidas para la regularización de los trabajadores informales, especialmente en las zonas de frontera.
- Establecer un programa regional de educación previsional.
- Modernizar los servicios de atención a los asegurados de previsión social de los Estados Partes y compartir tecnologías

#### **Eje. VIII- Promover la Sustentabilidad Ambiental**

**Directriz 22:** Consolidar la temática ambiental como eje transversal de las políticas públicas.

##### **Objetivos Prioritarios:**

- Crear instrumentos regulatorios y económicos adecuados que faciliten la complementariedad entre las políticas productivas y ambientales y entre las políticas sociales y ambientales.
- Promover políticas públicas para la agricultura familiar apuntando a su sustentabilidad socio ambiental y adaptación a los cambios climáticos.
- Fortalecer las instancias ambientales en los niveles regional, nacional y local, en los términos del Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.

**Directriz 23:** Promover cambios en dirección a padrones más sustentables de producción y consumo.

##### **Objetivos Prioritarios:**

- Elaborar e implementar estrategias nacionales y regionales de producción y consumo sustentables y facilitar el acceso de la sociedad a la información sobre el tema.
- Promover programas de concienciación sobre prácticas de producción y consumo sustentables en los sectores gubernamental, productivo y en la sociedad civil.
- Fomentar la innovación en el diseño y desarrollo de productos y servicios que generen el menor impacto ambiental y promuevan el desarrollo sustentable, con equidad social.

#### **Eje IX Asegurar el diálogo social**

**Directriz 24:** Promover el diálogo entre las organizaciones sociales y organismos responsables para la formulación y gestión de políticas sociales.

##### **Objetivos Prioritarios:**

- Promover el diálogo con la sociedad sobre la implementación del PEAS entre otros de la Unidad de Participación Social (UPS).
- Garantizar y fortalecer otros espacios institucionales de discusión e implementación de políticas públicas.

#### **Eje X - Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales.**

**Directriz 25:** Garantizar que los proyectos prioritarios dispongan de mecanismos regionales y nacionales de financiamiento adecuado.

##### **Objetivos Prioritarios:**

- Crear y fortalecer fondos específicos para políticas y proyectos sociales regionales
- Promover mecanismos regionales innovadores de financiamiento del desarrollo regional.
- Coordinar los presupuestos y aportes nacionales para el financiamiento conjunto de políticas y proyectos sociales regionales.

**Directriz 26:** Fortalecer el Instituto Social del Mercosur (ISM) como organismo de apoyo técnico para la ejecución del PEAS.

##### **Objetivos Prioritarios:**

- Dotar al ISM de instrumentos adecuados para la implementación, monitoreo y evaluación de los proyectos sociales.
- Promover y consolidar acuerdos y convenios de cooperación con instituciones de investigación de los estados partes.
- Viabilizar asociaciones para la implementación de los proyectos sociales previstos

### **Anexo 3. Declaración de Brasília “Por un MERCOSUR sin hambre y en pleno ejercicio de su Soberanía Alimentaria” (17 de Noviembre de 2008)**

Os Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social dos Estados Membros e Associados do MERCOSUL (RMADS), reunidos em Brasília, por ocasião da XV Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL e Estados Associados, consideram o momento particularmente grave tendo como contexto a crise financeira que corrói as economias de todos os países.

É consenso entre os presentes a necessidade de reafirmar nosso compromisso com os esforços para aprofundar a construção de uma vigorosa rede de proteção e seguridade social que garanta aos trabalhadores e às nossas comunidades mais pobres e vulneráveis que não sofram as consequências da crise econômica e financeira global.

Não obstante, tendo presente o consenso político alcançado na XIV RMADS de Buenos Aires em junho passado com relação à Segurança Alimentar e Nutricional, e considerando as conclusões obtidas no Seminário sobre Segurança Alimentar e Nutricional realizado em Brasília,

#### **VISTOS:**

- a) O Tratado de Assunção de 26 de março de 1991;
- b) O Protocolo de Ouro Preto sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, de dezembro de 1994;
- c) A Decisão nº. 61/00 do Conselho Mercado Comum, que instituiu a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL e Estados Associados (RMADS);
- d) A Carta Social do MERCOSUL (2000);

#### **CONSIDERANDO:**

Que a Segurança Alimentar e Nutricional não apenas faz referência à disponibilidade de alimentos, como também, como menciona a FAO, que todas as pessoas tenham “...em todo momento acesso físico e econômico a suficientes alimentos inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares”;

Que a Soberania Alimentar é o direito de cada povo de definir suas próprias políticas agropecuárias e em matéria de alimentação, de proteger e regulamentar a produção agropecuária nacional e o mercado doméstico, a fim de alcançar metas de desenvolvimento sustentável; aprofundando a integração dos países que conformam o Mercosul; ao mesmo tempo combatendo as políticas protecionistas e de subsídios dos países desenvolvidos e alcançando um acordo equilibrado na OMC sobre agricultura que estimule a produção, os produtores, o abastecimento interno e as exportações dos países em desenvolvimento em condições de comércio justo;

Que na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial de 1996 e seu Plano de Ação, os Chefes de Estado e de Governo reafirmaram o direito de toda pessoa a ter acesso a alimentos saudáveis, contemplando a disponibilidade, acessibilidade, consumo, utilização ou aproveitamento ótimo dos alimentos e da água;

Que a iniciativa “América Latina e Caribe Sem Fome” de 2005, nascida do compromisso dos Governos da região com o apoio da FAO, no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, constitui um esforço de nossos países para o alcance da Segurança Alimentar;

Que à luz da situação alimentar mundial é imprescindível reunir esforços com o objetivo de gerar as condições necessárias à plena vigência não apenas da Segurança Alimentar e Nutricional como também o pleno exercício da Soberania Alimentar;

Que é fundamental reconhecer a Família como a unidade social básica para a aplicação de políticas públicas tendentes a garantir a segurança alimentar e nutricional;

Que é universalmente reconhecido o papel essencial das mulheres, tanto na produção de alimentos para o consumo familiar, como em sua função de difusora de boas práticas alimentares e nutricionais;

Que é necessário prestar especial atenção, com relação a esta temática, na proteção das pessoas de especial vulnerabilidade;

Que o Direito à Alimentação suficiente, sã, nutritiva e conforme as particularidades e costumes de cada região, constitui um direito humano fundamental – reconhecido como tal na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 – e, logo, atributo inalienável de toda pessoa;

Que é prioritário reconhecer que as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional devem ser tratadas a partir de uma perspectiva integral que contemple sua abordagem desde a dimensão social, sanitária, educativa e laboral para garantir, deste modo, a disponibilidade, acessibilidade, consumo, utilização ou aproveitamento ótimo dos alimentos e da água potável;

Que a prioridade na Segurança Alimentar e Nutricional esteve presente desde o início nos planos de trabalho da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL e Estados Associados.

### **PORTANTO:**

Os Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social, por ocasião da XV Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL e Estados Associados em Brasília, República Federativa do Brasil, **ACORDAM:**

1. Hierarquizar as políticas alimentares e nutricionais como Política de Estado, à luz da atual situação alimentar global;
2. Propiciar políticas públicas ativas para alcançar a Soberania Alimentar, reconhecendo nisto não apenas a necessidade de abastecimento de alimentos, como também a autonomia para definir que tipo de alimentos produzir e de que maneira, tendo em conta não somente a demanda externa como também as necessidades e costumes de cada país;
3. Estabelecer políticas públicas de abastecimento, considerando a construção de estruturas locais e regionais vinculadas às organizações da agricultura familiar, fortalecendo as políticas governamentais de formação de reservas de alimentos, e incentivando a criação de redes de pequenos comerciantes, locais e regionais e feiras públicas de comércio direto.
4. Identificar, na atual crise mundial de alimentos, oportunidades para afiançar estratégias regionais que aprofundem a abordagem a partir do enfoque de direitos, a equidade e a justiça social, em todos os eixos que guardam relação com a soberania e a segurança alimentar e nutricional, incluindo:
  - Abordagem produtiva integral, ou seja, orientando a produção em relação ao desenvolvimento local e territorial;
  - Fomento à agricultura familiar;
  - Produção alimentar para o autoconsumo e/ou comercialização;
  - Comercialização dos alimentos por meio do fortalecimento de redes socioeconômicas, sobre a base da economia social e solidária e o comércio justo, na perspectiva de superação das assimetrias.
5. Impulsionar políticas de Estado transversais que, de modo sinérgico, fortaleçam as organizações sociais, comunitárias e de pequenos produtores para que, assumindo um papel protagonista e identificando as necessidades, desenvolvam respostas conformes aos seus padrões culturais e de identidade territorial.
6. Implementar ações concretas comuns no âmbito do MERCOSUL que, sob um olhar integral e multidimensional da soberania e segurança alimentar e nutricional, relacionem os aspectos da saúde (cuidado à mulher gestante, lactação materna, atenção à infância, qualidade



nutricional, entre outros); os aspectos educacionais (educação alimentar e nutricional) e os aspectos sociais e laborais (acesso à terra, acesso ao desenvolvimento de tecnologias próprias, acesso a água para consumo e irrigação, acesso a serviços de apoio à produção como matérias primas e microcréditos, entre outros) com o objeto de responder a uma abordagem completa e complexa, que garanta a melhora na qualidade de vida de nossos povos.

7. Apoiar os pequenos produtores por meio de políticas ativas de promoção, fortalecimento e acesso aos fatores de produção, incluindo crédito, aproximando, para isto, a experiência e os benefícios oriundos da economia social (cooperativas, mutuais, etc.).

8. Para assegurar o acesso dos mais pobres a alimentos a preços justos, desenvolver políticas públicas que contemplem, entre outros instrumentos, a proteção dos direitos dos consumidores e a sanção contra os abusos monopólicos nestes setores.

Assinado em Brasília, República Federativa do Brasil, em 17 de novembro de 2008.

## **Acrónimos y Siglas**

AEC: Arancel Externo Común

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

AF: Agricultura Familiar

AIAF: Año Internacional de la AF

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración

ALBA-TPC: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos

AMMAM: Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR

AMSS: Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR

ASAR: Agenda de Seguridad Alimentaria Regional

BM: Banco Mundial

CA-SGT 3: Comisión de Alimentos del Subgrupo de Trabajo N° 3 “Reglamentos Técnicos”

CCM: Comisión de Comercio del MERCOSUR

CCMAS: Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR

CCPEP: Comunicados Conjuntos de los Presidentes de los Estados Partes

CCPEPyA: Comunicados Conjuntos de los Presidentes de los Estados Partes y Asociados

CCT: Comité de Cooperación Técnica del MERCOSUR

CDC o CT 5: Comité Técnico de Defensa de la competencia

CDCS: Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

CI: Cooperación Internacional

CIDSS: Comisión Intergubernamental de Determinantes Sociales de la Salud y Promoción de la Salud

CIENT: Comisión Intergubernamental de Enfermedades No Transmisibles

CISAT: Comisión de Salud Ambiental y del Trabajador

CMA: Cumbre Mundial de la Alimentación (1996)

CMC: Consejo del Mercado Común

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CMPYMEA: Comisión de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y Artesanías

COP: Conferencia de las Partes (de la UNCCD o de la CMNUCC)

COVIGSAL: Comisión de Vigilancia de Salud del SGT 11 “Salud”

CPC: Comisión Parlamentaria Conjunta  
CRCEB: Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica  
CREM: Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR  
CSA: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (órgano dependiente de ONU)  
CSL: Comisión sociolaboral del MERCOSUR  
CT 7: Comité Técnico de Defensa del Consumidor  
CT: Comité Técnico del MERCOSUR  
DA: Derecho a la alimentación adecuada  
Dec. CMC: Decisiones del Consejo del Mercado Común  
Decl. PM: Declaraciones del Parlamento del MERCOSUR  
Dir. CCM: Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR  
DSS: Determinantes Sociales de la Salud  
EAN: Educación Alimentaria y Nutricional  
EMCE: Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo  
ENT: Enfermedades No Transmisibles  
EP: Estado Parte / Estados Partes del MERCOSUR  
EPyA: Estados Partes y Asociados del MERCOSUR  
FAF MERCOSUR: Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR  
FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
FCES: Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR  
FCOOP MERCOSUR: Fondo de Promoción de las Cooperativas del MERCOSUR  
FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de las Naciones Unidas  
FOCEM: Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR  
FOPYME: Fondo MERCOSUR de Garantía para Pequeñas y Medianas Empresas  
GAH OMC-SGPC: Grupo Ad Hoc de Consulta y Coordinación para Negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio y del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo  
GAH: Grupos Ad Hoc del MERCOSUR  
GAHANAG: Grupo Ad Hoc de Alto Nivel Acuífero Guaraní  
GAHFOPYME: Grupo Ad Hoc del FOPYME  
GAHLCD: Grupo Ad Hoc de Lucha contra la Desertificación  
GAHRE: Grupo Ad-Hoc de Relacionamiento Externo  
GAHRH: Grupo Ad Hoc sobre Recursos Hídricos  
GAHSF: Grupo Ad Hoc Sanitario y Fitosanitario

GAHVENT: Grupo Ad Hoc de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles  
GAN: Grupos de Alto Nivel (del MERCOSUR)  
GANemple: Grupo de alto nivel de Empleo  
GCI: Grupo de Cooperación Internacional del MERCOSUR  
GIP/STG 14: Grupo Integración Productiva  
GMC: Grupo del Mercado Común  
GRD y AH: Gestión de Riesgo de Desastres y Asistencia Humanitaria  
GRELEX: Grupo de Relacionamento Externo  
GT ESyS: Grupo Temático de Economía Social y Solidaria de la RMADS  
GT SAN-RMADS: Grupo Temático de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la RMADS  
GT SPyPS: Grupo Temático de Sistemas de Protección y Promoción Social de la RMADS  
GT: Grupos de Trabajo (del MERCOSUR)  
GT: Grupos temáticos (de las Reuniones del MERCOSUR)  
GTPI: Grupo de Trabajo de Primera Infancia  
GTSAN: Grupo Técnico en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la RMS  
GTZ: Agencia de Cooperación Internacional de Alemania  
IA: Inseguridad alimentaria  
IALyCSH: Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre  
IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
IPPDH: Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR  
JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón  
LCD: Lucha Contra la Desertificación y la Sequía  
MAA: Marco Amplio para la Acción de la ONU  
MEM: Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición del CSA  
MERCOSUR: Mercado Común del Sur  
MIPYMES: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas  
NCM: Nomenclatura Común MERCOSUR  
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
OIT: Organización Internacional del Trabajo  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
OMS: Organización Mundial de la Salud  
OMTM: Observatorio del Mercado de trabajo del MERCOSUR  
ONU: Organización de las Naciones Unidas  
OPS: Organización Panamericana de la Salud

PAMA: Programa de Acción MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa  
PDC: Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR  
PICSAs: Políticas, iniciativas y compromisos de seguridad alimentaria  
PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales  
PIR: Proceso de Integración Regional  
PM: Parlamento del MERCOSUR  
PMA: Programa Mundial de Alimentos  
POP: Protocolo de Ouro Preto  
PPT: Presidencia Pro Témpore  
PPTA: Presidencia Pro Témpore de Argentina  
PPTB: Presidencia Pro Témpore de Brasil  
PPTP: Presidencia Pro Témpore de Paraguay  
PPTU: Presidencia Pro Témpore de Uruguay  
PyCS: Producción y Consumo Sostenible  
PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas  
RAADH: Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del MERCOSUR  
RE: Reuniones Especializadas del MERCOSUR  
REAF: Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR  
Rec. CMC: Recomendaciones del Consejo del Mercado Común  
Rec. PM: Recomendaciones del Parlamento del MERCOSUR  
RECM: Reunión Especializada de Cooperativas del MERCOSUR  
RECyT: Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR  
REDA: Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de la ONU  
REDISAM: Red de Información Sanitaria del MERCOSUR  
REHU: Reunión Especializada de Reducción de riesgos de desastres socionaturales, la defensa civil, la protección civil y la asistencia humanitaria  
REJ: Reunión Especializada de Juventud del MERCOSUR  
Res. GMC: Resoluciones del Grupo Mercado Común  
RM: Reuniones de Ministros del MERCOSUR  
RMA: Reunión de Ministros de Agricultura del MERCOSUR  
RMAAM: Reunión de Ministros y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR  
RMADS: Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR y EA  
RMAGIRD: Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres

RMC: Reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR  
RME: Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR  
RMI: Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR  
RMJ: Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR  
RMMA: Reunión de Ministros de Medio Ambiente del MERCOSUR  
RMS: Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR  
RMT: Reunión de Ministros de Trabajo del MERCOSUR  
RTM: Reglamentos Técnicos MERCOSUR  
SA: Seguridad Alimentaria  
SAN: Seguridad Alimentaria y Nutricional  
SEM: Sector Educativo del MERCOSUR  
SGT 11: Subgrupo de Trabajo N° 11 “Salud”  
SGT 3: Subgrupo de Trabajo N° 3 “Reglamentos Técnicos”  
SGT 6: Subgrupo de Trabajo N° 3 “Medio Ambiente”  
SGT 8: Subgrupo de Trabajo N° 8 “Agricultura”  
SGT: Subgrupos de Trabajo del MERCOSUR  
SIAM: Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR  
UA: Unión Aduanera  
UE: Unión Europea  
UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas  
UNCCD: Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación  
UPS: Unidad de Apoyo a la Participación Social del MERCOSUR  
UTCI: Unidad Técnica de Cooperación Internacional