Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

La seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación, y la sostenibilidad de los sistemas agro-alimentarios

Serie Informes Nº 04-25, 23/01/2025

Resumen

Este Informe, ha sido elaborado para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en el Parlamento Andino, que asistirán al Foro Económico Internacional América Latina y el Caribe 2025 "¿Cómo retomar la senda del crecimiento?", organizado por la CAF / Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe con el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), que tendrá lugar en Ciudad de Panamá, los días 29 y 30 de enero de 2025. En particular, entrega antecedentes para participar en una de las sesiones temáticas simultáneas, bajo el título "Seguridad alimentaria y Sostenibilidad".

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional
eMail: mferrero@bcn.cl, Anexo: 1862

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales 3

2. El estado de la inseguridad alimentaria en la región y el mundo 4

3. Seguridad y soberanía alimentaria para el derecho a la alimentación, y las metas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible 6

4. La sostenibilidad de los sistemas agro-alimentarios y las recomendaciones de política de la FAO 9

5. La seguridad alimentaria en Chile: elaboración de la primera estrategia y plan de acción nacional 12

1. Antecedentes generales

La preocupación por el acceso a una alimentación adecuada para todos ha estado presente con fuerza en la agenda regional de América Latina durante las últimas dos décadas, a partir de los compromisos de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre. De hecho, la erradicación del hambre y la malnutrición no sólo fueron un objetivo de desarrollo regional, sino que se incorporó a las iniciativas internacionales surgidas en la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y en la agenda internacional de desarrollo durante el siglo XXI. En ese sentido, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012, reafirmó

> "el derecho de toda persona a disponer de alimentos nutritivos y aptos para el consumo, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre".[1]

Esa misma inspiración, centrada en el 'reto del hambre 0', está presente en su inclusión dentro de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible por la comunidad internacional aprobada en 2015. En efecto, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) n° 2 consiste en crear un mundo libre de hambre en base a lograr la seguridad alimentaria y contar con una agricultura sostenible.

De hecho, el sustento normativo fundamental de todo este programa de acción está dado por el propósito de dar cumplimiento al ***derecho a la alimentación*** establecido por el derecho internacional de los derechos humanos. En efecto, el derecho a la alimentación es reconocido internacionalmente como un derecho humano jurídicamente exigible, consagrado en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) del que son Parte actualmente 173 Estados.[2] Consiste en el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que incorpora alimentación, vestuario y vivienda adecuadas, y la mejora continua de sus condiciones de existencia.[3] Por tanto, involucra un doble contenido, ya que de un lado importa el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre y de otro, el derecho de la misma a una alimentación adecuada.[4]

Si bien los Estados están comprometidos a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos del PIDESC, en el segundo inciso del artículo 11 también se señala que deben adoptar las medidas necesarias para su materialización, entre las que indica:

- "mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de

[1] NACIONES UNIDAS, *Seguridad alimentaria y nutrición y agricultura sostenible*, s.f., disponible en: https://sdgs.un.org/es/topics/food-security-and-nutrition-and-sustainable-agriculture [acc. 21/01/25].
[2] Sobre el estado de ratificación de este tratado, suscrito en 1966, ver la información disponible en el sitio de Tratados de las Naciones Unidas: http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx [acc. 21/01/25].
[3] NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 (en vigor desde 3 de enero de 1976), Artículo 11 inciso 1°.
[4] A este respecto, se sintetizan los principales argumentos presentados en Ferrero, Mariano, *Derecho a la alimentación, soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y Chile*, Serie Minutas n° 33-21, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Abril 2021, pp. 2-4.

alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales";

- "asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan".[5]

Por otra parte, es relevante considerar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC)[6], en su función de interpretación del PIDESC, definió en detalle el contenido del derecho a la alimentación y las obligaciones de los Estados al respecto en su Observación General Nº 12.[7] Entre sus consideraciones, resulta relevante en esta oportunidad resaltar que el Comité estableció que la disponibilidad de los alimentos y el acceso a ellos deben ser entendidos en base a las nociones de adecuación y sostenibilidad. El carácter *adecuado* de los alimentos o de los regímenes de alimentación es lo que permite establecer si esos, a los que se tiene acceso en un cierto momento, son los más apropiados en esas circunstancias. De hecho, sostiene que la ***adecuación*** está determinada, en buena medida, por un conjunto de condiciones de orden económico, cultural, social, climático, ecológico, entre otras, válidas en momento y lugar específicos.

Por tanto, la adecuación no se limita solamente a contar con un conjunto de elementos nutritivos para permitir la subsistencia, sino que debe tener en consideración todos los otros factores antes señalados. En particular, hay que tomar en cuenta la aceptabilidad cultural atendiendo, en cuanto sea factible, los valores asociados a los alimentos y su consumo que no son propiamente nutricionales, como también lo relativo a la naturaleza o tipo de alimentos disponibles. A su vez, la ***sostenibilidad*** se relaciona, antes que con el acceso inmediato a los alimentos, con la disponibilidad y accesibilidad a ellos en el futuro, por esta generación y por las que vendrán, vinculándose también a la idea de seguridad alimentaria.[8]

2. El estado de la inseguridad alimentaria en la región y el mundo

Pese a esta base normativa y a las agendas de acción vigentes, el logro de un mundo sin hambre, esto es, la erradicación del hambre crónica o permanente y la garantía del derecho a una alimentación adecuada para todos los habitantes del planeta, sigue siendo un objetivo a alcanzar. De hecho, la inseguridad alimentaria

[5] *Ibíd.*, Artículo 11 inciso 2°.
[6] Órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del PIDESC por los Estados Parte, teniendo, entre otras, la atribución de interpretar las disposiciones del Pacto a través de Observaciones Generales.
[7] Comité DESC, *Observación General N° 12. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)*, 20° período de sesiones, Ginebra, 1999, Punto 6, disponible en: http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html [acc. 13/05/14].
[8] Al respecto, ver: Jusidman-Rapoport, Clara, "El derecho a la alimentación como derecho humano", *Salud Pública de México*, vol. 56, supl. 1, 2014, pp. S86-S91, disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v56s1/v56s1a13.pdf [21/04/21].

y distintas formas de malnutrición se han ido incrementando en el mundo, lo que se aceleró fuertemente durante los años de pandemia y se ha mantenido en el mismo nivel hasta 2023. Por tanto, el mundo se halla muy lejos de cumplir con el ODS 2 eliminando el hambre, ya que una de cada 11 personas en el mundo, es decir, alrededor de un 9% de la población mundial, ha padecido hambre en 2023, y se estima que un 28,9% de la población mundial padeció inseguridad alimentaria moderada o grave.[9]

De esta manera, se han deteriorado los indicadores asociados al cumplimiento de las metas del ODS 2 que, en su formulación, responden a dos conceptos desarrollados por la FAO para dar seguimiento al acceso a una alimentación adecuada. Por un lado, el ***hambre*** entendida como "una sensación física incómoda o dolorosa, causada por un consumo insuficiente de energía alimentaria".[10] Para su medición se utiliza un indicador de prevalencia de la subalimentación que, precisamente, establece las personas que no consumen una cantidad suficiente de calorías (energía alimentaria) para llevar una vida normal, activa y saludable.

Por otro lado, se evalúa la situación de personas que pueden no estar "hambrientas" pero pueden hallarse en una condición de vulnerabilidad moderada o severa en cuanto al acceso a alimentos adecuados. Esta situación implica, para la FAO, que esa persona enfrenta la ***inseguridad alimentaria*** ya que "carece de acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable".[11] Ello puede obedecer a falta de disponibilidad de alimentos o a la falta de recursos para acceder a ellos, y se mide utilizando la Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES, por sus siglas en inglés) basada en encuestas sobre la experiencia individual o familiar de acceso a una alimentación adecuada.[12]

En esta escala, la inseguridad alimentaria puede darse con diferentes niveles de severidad, siendo el nivel moderado o severo aquél en que existe incertidumbre acerca de la capacidad de obtener alimentos y, ocasionalmente, se ha quedado sin alimentos. En el nivel grave o agudo, las personas se han quedado sin alimentos y, en varias ocasiones en un año, estuvieron un día sin comer; en este nivel, lo más probable es que hayan estado en situación de hambre o subalimentación.[13]

En este escenario, la realidad de la región de América Latina y Caribe presenta claroscuros. Por una parte, América Latina y Caribe es la región que ha experimentado mayores avances en la disminución del hambre en el último año, pasando de un 7% en 2021 a un 6,2% en 2023. Asimismo, se evidencia una reducción en la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave, que en América Latina y Caribe alcanza al 26,8% de la población, por debajo de la estimación promedio mundial.[14] Sin embargo, estos progresos sólo están comenzando a revertir una tendencia al aumento de la prevalencia de la subalimentación y la inseguridad alimentaria que se había iniciado a mediados de

---

[9] FAO/FIDA/OMS/PMA/UNICEF, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024: Financiación para acabar con el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas*, FAO, Roma, 2024, pp. 5-7, en: https://openknowledge.fao.org/bitstreams/d226ffb1-3e74-43be-aa8b-1d6e5c010c88/download [acc. 21/01/25].

[10] FAO, *Hambre e inseguridad alimentaria*, disponible en: https://www.fao.org/hunger/es/ [acc. 05/10/22].

[11] *Ibídem.*

[12] FAO, *Food Insecurity Experience Scale (FIES)*, disponible en: https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1236494/ [acc. 05/10/22].

[13] FAO, *Hambre e inseguridad alimentaria*, *op. cit.*

[14] FAO/FIDA/OMS/PMA/UNICEF, *El estado de la seguridad alimentaria…*, *op. cit.*, p. 6.

la década pasada y se había visto acelerada con el impacto de la pandemia. De hecho, el Panorama regional 2023[15] daba cuenta de los enormes desafíos que la región sigue enfrentando para alcanzar el ODS 2, ya que la prevalencia de la subalimentación todavía está lejos de la realidad de padecimiento de hambre en la región antes de 2015.

Teniendo en consideración las metas del ODS 2, se debe señalar a un nivel de cifras desagregadas que la inseguridad alimentaria afecta en mayor medida a las mujeres. Esa brecha de género, que se incrementó fuertemente en pandemia, ha comenzado a disminuir en los tres últimos años alcanzando una diferencia porcentual de 1,3 a nivel mundial en 2023. En América Latina y Caribe, por su parte, la brecha de prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave sigue estando por encima de las cifras pre-pandemia y del promedio mundial, situada en 9,1 puntos porcentuales con datos de 2022, y es la única región que continúa estando lejos del promedio mundial con 5,2 puntos porcentuales según cifras de 2023.[16]

Por último, a escala mundial la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave es sistemáticamente más alta en las zonas rurales (31,9%) que en las urbanas (25,5%). En el caso de América Latina y Caribe la brecha rural-urbana es similar al promedio mundial, con una prevalencia de la inseguridad alimentaria de 32,2% en zonas rurales y un 26% en zonas urbanas, esto es, con una brecha situada en los 6,2 puntos porcentuales con cifras de 2023.[17]

3. Seguridad y soberanía alimentaria para el derecho a la alimentación, y las metas en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible

Por cierto, la realización efectiva del derecho a la alimentación adecuada, y el logro de un mundo libre de hambre, requiere la implementación de estrategias de política pública para asegurar a las personas frente a la inseguridad alimentaria. En ese sentido, en los países de América Latina, y en el conjunto de la comunidad internacional, se ha puesto el foco en conceptos orientadores como la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria que, si bien tienen diferencias entre sí, apuntan a garantizar la accesibilidad y disponibilidad de alimentos para la población.

Como se indicó, la interpretación del Comité DESC sobre el derecho humano a la alimentación implica que no se agota con la disponibilidad de una dieta alimenticia que cumpla con los valores nutricionales requeridos, sino que abarca el acceso físico y económico a los alimentos, los medios para producirlos, y la aceptabilidad cultural y sostenibilidad de los sistemas alimentarios. En ese sentido, los Estados miembros de la FAO y del sistema de Naciones Unidas adoptaron la noción de ***seguridad alimentaria*** en la Declaración de Roma (1996), entendiendo que existirá seguridad alimentaria

[15] FAO/FIDA/OPS/PMA/UNICEF, *América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y la nutrición 2023: Estadísticas y tendencias*, FAO, Santiago de Chile, 2023, en: https://openknowledge.fao.org/bitstreams/afb901b8-a419-47d8-a523-b35dc31bed7e/download [acc. 21/01/25].

[16] Los datos 2023 corresponden a FAO/FIDA/OMS/PMA/UNICEF, *El estado de la seguridad alimentaria…*, *op. cit.*, p. 23; las cifras 2022 son de FAO/FIDA/OPS/PMA/UNICEF, *América Latina y el Caribe - Panorama regional…*, *op. cit.*, p. 15.

[17] FAO/FIDA/OMS/PMA/UNICEF, *El estado de la seguridad alimentaria…*, *op. cit.*, pp. 20-22.

> "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".[18]

A partir de esa definición, la FAO va a identificar distintos componentes de la seguridad alimentaria, tales como:

- disponibilidad de alimentos: existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria)
- acceso a los alimentos: acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva
- utilización: utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica (aspectos que son parte de la seguridad alimentaria), para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas
- estabilidad: o sostenibilidad, ya que se requiere que una población, un hogar o una persona tengan acceso a alimentos adecuados en todo momento, sin correr riesgo de verse privados de acceso a consecuencia de crisis repentinas (una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional)

En paralelo, como producto de la reunión de las organizaciones de la sociedad civil (campesinos, pequeños productores y pueblos indígenas, entre otros) se formuló una noción alternativa centrada en el en el derecho de los pueblos a definir sus propios sistemas agroalimentarios. Esta idea terminó dando forma al concepto de ***soberanía alimentaria*** que es entendida, de acuerdo a la Declaración de Nyéléni (2007), como

> "el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo".[19]

Este concepto pretende hacerse cargo, junto a la disponibilidad y acceso a alimentos para la población, de la problemática de la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios y, por ende en los modos de producción y comercialización de los alimentos. Así, en un estudio analítico de ambas nociones, junto con identificar sus principales coincidencias y diferencias, se pone atención a sus posibles convergencias.[20] En este sentido, se destaca que no resultan antagónicas y, antes bien, la noción de soberanía puede incorporar componentes adicionales a la "seguridad alimentaria". En especial, apuntan al énfasis en la soberanía irrenunciable de todo Estado para definir sus políticas alimentarias, y la necesidad de políticas públicas que fomenten ciertas formas de producir como ocurre con las distintas formas de producción local de alimentos, basada en pequeños

[18] FAO, *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, adoptadas por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación convocada por la FAO en Roma, 13-17 de noviembre de 1996, en: http://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm [acc. 22/01/25].
[19] Foro Internacional por la Soberanía Alimentaria, *Declaración de Nyéléni*, Nyéléni (Mali), 27 de febrero de 2007, disponible en: https://nyeleni.org/IMG/pdf/DeclNyeleni-es.pdf [acc. 22/01/25].
[20] Gordillo, Gustavo, *Seguridad y Soberanía Alimentarias (documento base para discusión)*, Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2013, en: https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/larc33/FS_base_document_ES.pdf [acc. 22/01/25].

productores, y también la producción agro-ecológica, y en la compatibilidad de la producción agrícola con la naturaleza y los ecosistemas, entre otros.

Estos debates conceptuales, y su incidencia en marcos normativos y de política pública en distintos países, dejaron su huella asimismo en la elaboración de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. En concreto, ello se tradujo en el ODS 2 que busca "poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible".[21] De hecho, en esta formulación, así como en las metas que especifican este ODS, es posible identificar la incidencia de los conceptos de seguridad y soberanía alimentarias.

Cuadro 1. Metas asociadas al ODS Nº 2

ODS 2 **Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible**	Meta 2.1 Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año
	Meta 2.2 Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad
	Meta 2.3 Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas
	Meta 2.4 Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra
	Meta 2.5 Para 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente
	Meta 2. a Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación

[21] NACIONES UNIDAS, *Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, aprobada por la Asamblea General en el marco de 70° período ordinario de sesiones, 25 de septiembre de 2015, A/RES/70/1, pp. 17-18.

	agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados
	Meta 2. b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo
	Meta 2. c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos

Fuente: Elaboración propia en base a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En efecto, junto con una parte significativa de las metas que apuntan a la disponibilidad y acceso a alimentos nutritivos y suficientes, existen otras que enfatizan el desarrollo de una 'agricultura sostenible' como forma de reducir la inseguridad alimentaria. Así, "reconoce los vínculos existentes entre el apoyo a la agricultura sostenible, el empoderamiento de los pequeños agricultores, la promoción de la igualdad de género, el fin de la pobreza rural, los estilos de vida saludable, la lucha contra el cambio climático […]"[22] y, por cierto, la construcción de resiliencia climática de los sistemas de producción de alimentos, entre varias otras cuestiones.

4. La sostenibilidad de los sistemas agro-alimentarios y las recomendaciones de política de la FAO

La seguridad alimentaria y la sostenibilidad están estrechamente vinculados por la necesidad de asegurar el derecho a la alimentación de toda la población, proteger el bienestar humano y la conservación del planeta y sus ecosistemas para las generaciones presentes y futuras. Los sistemas agro-alimentarios actuales enfrentan desafíos interrelacionados por el crecimiento de la población mundial, el uso intensivo -y potencial sobreexplotación- de recursos naturales clave (suelos, agua, recursos zoo y fitogenéticos, entre otros), los impactos del cambio climático, la contaminación, la desforestación y la pérdida de biodiversidad.[23]

En ese contexto, se requiere que los sistemas agrícolas de todo el mundo sean más productivos, además de mejorar el funcionamiento de toda la cadena de la agro-alimentación, y hacerlo con prácticas sostenibles, además de reducir el desperdicio de recursos y de alimentos. Asimismo, en vista de los cambios climáticos que se están generando con el calentamiento global, se torna relevante incrementar la resiliencia sistémica y, en especial, de los sistemas alimentarios locales para adaptarse a dichos cambios y garantizar la seguridad alimentaria a futuro.

[22] NACIONES UNIDAS, *Seguridad alimentaria y nutrición y agricultura sostenible*, *op. cit.*
[23] FAO, *Alimentación y agricultura sostenibles*, s.f., en: https://www.fao.org/sustainability/es/ [acc. 20/01/25].

En un estudio desarrollado por el jefe de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL, se recuerda que un sistema alimentario comprende todas las actividades que despliega una sociedad para dar respuesta a sus necesidades básicas de alimentación. Por tanto, va desde la producción al consumo final de alimentos, pasando por etapas intermedias de procesamiento y comercialización. En ese entendido, asume el concepto de sistema alimentario sostenible como

> "aquel en el que se minimiza el impacto ambiental negativo, de manera que se preserven las funciones naturales requeridas para la producción de alimentos; por ejemplo, flujos y stock de nutrientes y carbono, servicios ecosistémicos como la polinización, y la salud del capital natural, principalmente suelos y agua".[24]

Por cierto, señala la relevancia de aspectos institucionales relativos a la tenencia de la tierra para fomentar un uso adecuado del capital natural del que depende la producción de alimentos. Además, junto con esta dimensión ambiental considera también los resultados en términos de bienestar social que genera el modo en que se desarrollan las actividades del sistema, tales como la creación de empleo y la generación de ingresos, entre otros.

En consecuencia, la FAO ha venido señalando que la transición hacia una alimentación y una agricultura sostenible requiere una acción inmediata de parte de los Estados, como también de otras 'partes interesadas'. Esta transición debe ser justa y sostenible, brindando oportunidades económicas y sociales –en especial a los grupos más vulnerables, a los pequeños productores, y a las comunidades y pueblos originarios- a la vez que protege los servicios ecosistémicos de la naturaleza –claves para la agricultura- y garantizan la seguridad alimentaria. De hecho, la FAO destaca que

> "la alimentación y la agricultura sostenibles contribuyen a los cuatro pilares de la seguridad alimentaria -la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad- y a las tres dimensiones de la sostenibilidad -ambiental, social y económica".[25]

A fin de entregar orientaciones a los responsables de política pública de los Estados, como también a otros agentes de desarrollo, desde la FAO se elaboró un documento de directrices de acción. En resumen, consiste en identificar cinco principios fundamentales de sostenibilidad para la alimentación y la agricultura, asociados a algunas de las veinte acciones recomendadas a los hacedores de política.[26]

A. *Aumentar la productividad, el empleo y el valor añadido en los sistemas de alimentación*

1. facilitar el acceso a recursos productivos, financiamiento y a los servicios
2. vincular a los pequeños agricultores a los mercados
3. fomentar la diversificación de la producción y los ingresos
4. fomentar el conocimiento y desarrollo de las capacidades de los productores

---

[24] Rodríguez, Adrián G., *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sistemas alimentarios sostenibles. Una propuesta para la formulación de políticas*, Serie Desarrollo Productivo, n° 214, CEPAL, Octubre 2017, p. 17, en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f606b591-a5ce-4661-b4cc-d772c6af8801/content [acc. 20/01/25].

[25] FAO, *Alimentación y agricultura sostenibles*, *op. cit.*

[26] FAO, *Transformar la alimentación y la agricultura para alcanzar los ODS. 20 acciones interconectadas para guiar a los encargados de adoptar decisiones*, FAO, Roma, 2018, en: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/65e7524f-9f38-4e3c-b98c-e25a45737800/content [acc. 20/01/25].

B. *Proteger e impulsar los recursos naturales*

5. mejorar la salud del suelo y restaurar la tierra
6. proteger el agua y gestionar su escasez
7. conservar la biodiversidad y proteger las funciones de los ecosistemas
8. reducir las pérdidas, fomentar la reutilización y el reciclaje, y promover el consumo sostenible

C. *Mejorar los medios de subsistencia y fomentar el crecimiento económico sostenible*

9. empoderar a las personas y luchar contra la desigualdad
10. fomentar derechos de tenencia seguros
11. promover los instrumentos de protección social como medio para mayor productividad e ingresos
12. mejorar la nutrición y fomentar dietas equilibradas

D. *Potenciar la resiliencia de las personas, de las comunidades y de los ecosistemas*

13. fomentar la resiliencia en la prevención y protección contra desastres
14. preparación y respuesta ante los desastres
15. hacer frente y adaptarse al cambio climático
16. reforzar la resiliencia de los ecosistemas

E. *Adaptar la gobernanza a los nuevos retos*

17. fomentar el diálogo sobre políticas y la coordinación
18. reforzar los sistemas de innovación
19. adaptar y mejorar las inversiones y el financiamiento
20. fortalecer un entorno propicio y reformar el marco institucional

La sostenibilidad de los sistemas agro-alimentarios es una materia de gran interés para América Latina, donde la agricultura contribuye de forma considerable a su economía dado su papel de exportador agrícola neto. A la vez, en cuanto a la dotación de recursos naturales relacionados con la agricultura, su peso es más que proporcional a la población: teniendo el 8% de la población mundial, cuenta con el 16% de las tierras agrícolas del planeta (así como el 33% de las tierras aptas para la agricultura pero no utilizadas), el 23% de la superficie forestal, entre el 40% y el 60% de la biodiversidad y cerca del 30% de los recursos de agua dulce.[27] La relevancia de conservar y usar sosteniblemente estos recursos, así como proteger los ecosistemas cuyos servicios son clave para el desarrollo agrícola, plantean retos significativos en cuanto a incrementar la producción, hacer frente al cambio climático, y abordar problemas derivados de la intensificación agrícola y su impacto sobre el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales.

Para abordar estos retos, desde la CEPAL se ha propuesto adoptar el enfoque de la bioeconomía como nuevo paradigma tecnológico y productivo que, a la vez, puede permitir la promoción de la inclusión social fomentando, en especial, el desarrollo agrícola y los territorios rurales. Al respecto, destacan que permite

[27] CEPAL, *Panorama de los Recursos Naturales en América Latina y el Caribe 2023. Resumen Ejecutivo*, División de Recursos Naturales de la CEPAL, Santiago de Chile, 2023, pp. 22-23, en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c76a7a2f-5dc9-4eb6-b7e8-1cf98ab85e4d/content [acc. 21/01/25].

> "avanzar hacia procesos de producción agrícola más sostenibles y resilientes, así como hacia la diversificación y sofisticación productiva, la adición de valor y la inclusión social. También está destinado a lograr un mayor equilibrio entre la sostenibilidad y la productividad, la resiliencia y la rentabilidad de los sistemas agroalimentarios, con una mayor proximidad económica entre productores y consumidores".[28]

Por último, es necesario destacar una iniciativa de la FAO para el monitoreo de la transformación de los sistemas alimentarios en clave de sostenibilidad. Para ello, propone la *Food Systems Countdown Initiative*, que consiste en un conjunto de 50 indicadores que permiten evaluar el progreso que se realiza en dicha transformación[29], en torno a cinco áreas temáticas:

- Dietas, nutrición y salud
- Medio ambiente, recursos naturales y producción
- Medios de subsistencia, pobreza y equidad
- Resiliencia
- Gobernanza

En su segunda edición, esta evaluación constata que se han hecho avances en 20 indicadores, considerando la tendencia mostrada por cada uno de los 42 indicadores cuyo comportamiento se analiza desde 2000. Por ello, considera que hay cierto margen para el optimismo, en tanto se están produciendo cambios hacia la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, aunque se requieren mayores avances y, además, poner énfasis en aquellos indicadores que no muestran progresos ya que el cambio necesario es holístico e interconecta todos los factores.

5. La seguridad alimentaria en Chile: elaboración de la primera estrategia y plan de acción nacional

En el caso de Chile, a diferencia de otros países latinoamericanos, la legislación y las políticas públicas pusieron el foco en asegurar la calidad, valor nutricional e inocuidad de los alimentos. Sin embargo, no se adoptaron existe normativas o estrategias nacionales para la seguridad alimentaria, en el sentido amplio de la definición de la FAO que atienda al acceso físico y económico a alimentos suficientes. Ello encontró reflejo en la institucionalidad constituida en Chile, tal como la Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA), cuya misión consistió en conducir el Sistema Nacional de Inocuidad y Calidad Alimentaria (SNICA) y ser la entidad coordinadora entre el Estado, la industria alimentaria, la comunidad científica, los productores de alimentos y los consumidores. Por otra parte, se tradujo en la formulación de marcos de política pública, como fue la *Política Nacional de Inocuidad de Alimentos 2009-2015*, y el *Plan Nacional de Inocuidad y Calidad de los Alimentos 2018-2030*.[30]

Sin embargo, en el gobierno del Presidente Gabriel Boric se puso en marcha un proceso de construcción de orientaciones públicas para la seguridad y soberanía

[28] *Ibíd.*, pp. 24-25.
[29] Food Systems Countdown Initiative, *The food systems countdown report 2024: Tracking progress and managing interactions*, Columbia University / Cornell University / Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) / Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN), New York/Ithaca/Rome/Geneva, 2025, en: https://openknowledge.fao.org/bitstreams/012580b1-46a6-438f-a29f-964c04fd2e74/download [acc. 21/01/25].
[30] Tal como se revisó en Ferrero, Mariano, Ferrero, Mariano, *Derecho a la alimentación, soberanía…*, *op. cit.*, pp. 8-11.

alimentarias del país. Para ello se conforma en junio de 2022 la Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria (CNSSA), que es una instancia de colaboración público-privada en que participan actores del sector privado, la academia, la sociedad civil y el sector público, con la misión de identificar mediadas de corto, mediano y largo plazo para asegurar el acceso a alimentos de calidad a la población. Con este marco institucional, se trabajó en la construcción de la Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria (ENSSA), en un proceso que incluyó reuniones inter-ministeriales, sesiones de la CNSSA, consulta ciudadana online y talleres participativos, entre otros hitos, desde agosto de 2022 y por casi diez meses.[31]

En mayo de 2023 fue publicada la ENSSA, que tiene el objetivo de orientar la gestión y acciones del Estado de Chile en el fortalecimiento de la seguridad alimentaria presente y futura. Para ello se busca reforzar los patrimonios, esto es el conjunto de bienes materiales e inmateriales, que conforman la base del sistema alimentario nacional. Asimismo, se señala que

> "la soberanía alimentaria pone en valor a quienes proveen alimentos a nivel local, promoviendo el conocimiento y las habilidades de quienes producen y las definiciones necesarias desde las políticas públicas para la alimentación a nivel nacional".[32]

En cuanto a los patrimonios que son base del sistema alimentario nacional, se identifican los siguientes: recursos productivos, naturales y biodiversidad; canales de comercialización agroalimentarios y pesqueros; humano y sociocultural; dietas saludables; y, sanitario e inocuidad. La Estrategia se compone de ámbitos y líneas de acción intersectorial en cada uno de esos cinco patrimonios, y considera diez aspectos transversales (tales como enfoque de género, sustentabilidad, cambio climático, asociatividad, territorio, investigación, entre otros) que deben ser abordados para el éxito de la ENSSA.

Por su parte, para la aplicación de la Estrategia se elaboró un Plan de Implementación ENSSA, publicado en julio de 2024, que busca garantizar el acceso a alimentos nutritivos y sostenibles para toda la población. El Plan está estructurado en torno a cuatro ejes estratégicos e incluye 84 acciones concretas, definidas de manera intersectorial, distribuidas en esos distintos ámbitos que apuntan a fortalecer el sistema alimentario nacional.[33] Estos son los cuatro ámbitos o ejes estratégicos de acción:

1. Fortalecer la producción agropecuaria sustentable para el mercado interno
2. Diversificar canales de comercialización de productos agropecuarios
3. Incentivar la innovación, transformación y adaptación
4. Aumentar el consumo de alimentos saludables e inocuos

Por último, se debe señalar que del total de acciones específicas, se identificó

---

[31] ODEPA, *Comisión Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria*, sitio institucional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura, s.f., en: https://www.odepa.gob.cl/temas-transversales/seguridad-y-soberania-alimentaria/cnssa#:~:text=La%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20de%20Seguridad,de%20calidad%20a%20la%20poblaci%C3%B3n. [acc. 23/01/25].

[32] GOBIERNO DE CHILE, *Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria*, ODEPA, Ministerio de Agricultura (MINAGRI), Gobierno de Chile, Mayo 2023, p. 18, en: https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/72407/EstrategiaNacionaldeSoberaniaParaSeguridadAlimentaria.pdf [acc. 23/01/25].

[33] ODEPA, *Plan de Implementación ENSSA*, sitio institucional de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), Ministerio de Agricultura, s.f., en: https://soberaniaalimentaria.odepa.gob.cl/plan-implementacion.html [acc. 20/01/25].

un número de 25 medidas como las más relevantes, y se las priorizó para ser visibilizadas y monitoreadas, que conforman un primer "plan de acción".[34]

[34] MINAGRI, *Plan de Implementación Estrategia Nacional de Soberanía para la Seguridad Alimentaria*, ODEPA, Ministerio de Agricultura (MINAGRI), Gobierno de Chile, Julio 2024, pp. 10-11, en: https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/73585/plan_implementacion_enssa.pdf [acc. 23/01/25].