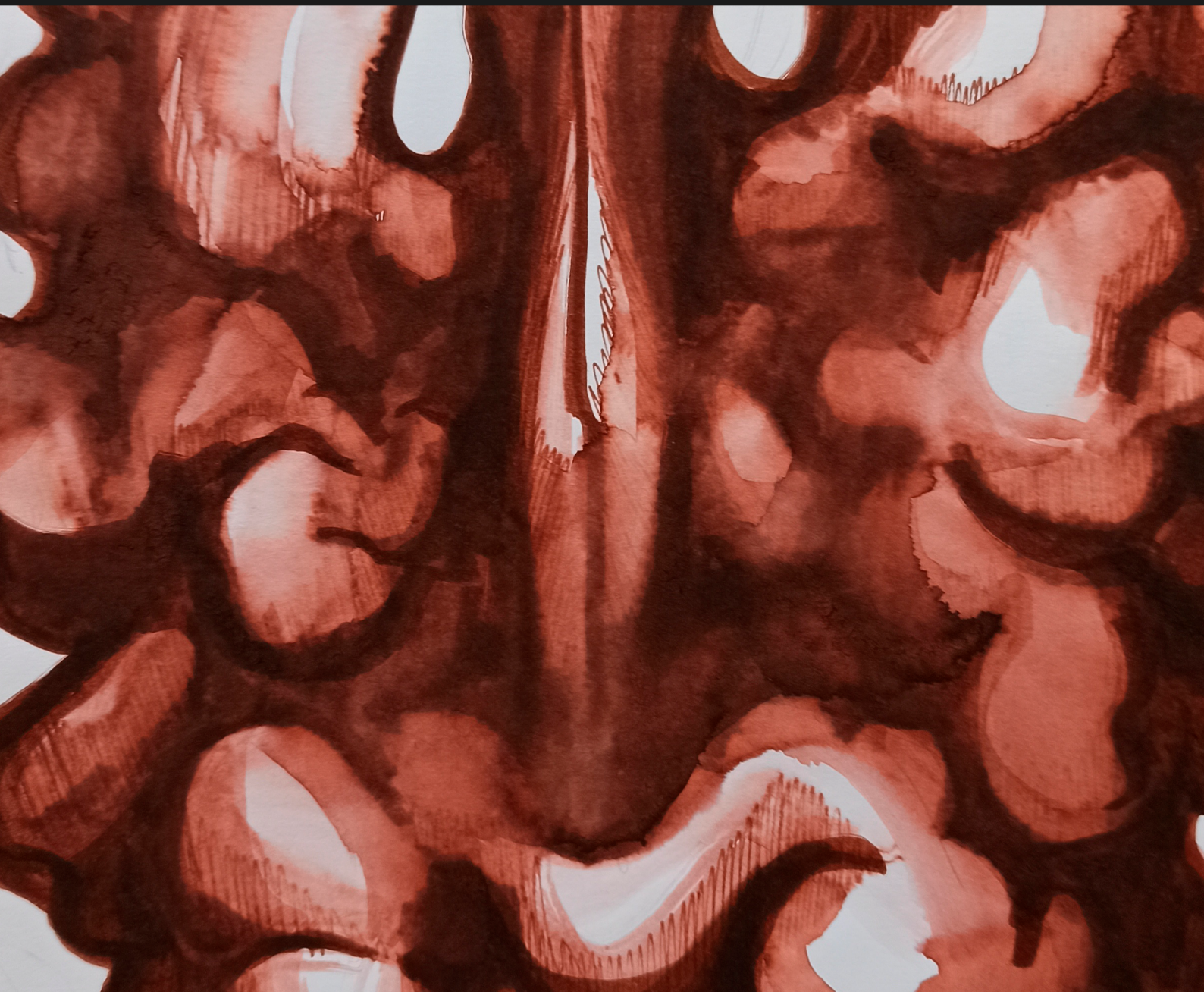


# GEOPOLÍTICA de la SEGURIDAD ALIMENTARIA

Organismos internacionales y conocimiento

*Análisis de documentos clave 1*



ISSN 2953-5255

**Dr. Juan José Borrell**

COLECCIÓN PERSPECTIVAS/PROSPECTIVAS  
SERIE: "POLÍTICA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA"  
N°2-AÑO 2022



CENTRO DE ESTUDIOS  
INTERDISCIPLINARIOS



UNR

# **GEOPOLÍTICA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, ORGANISMOS INTERNACIONALES Y CONOCIMIENTO**

Dr. Juan José Borrell

Análisis de documentos clave 1.

*Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional,*  
Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005.

Serie: "Política y Seguridad Alimentaria". Nro. 2. Año 2022.

Serie Política y Seguridad Alimentaria - ISSN 2953-5255  
Colección Perspectivas/Prospectivas - ISSN 2718- 7306  
Editor responsable Prof. Darío Maiorana  
Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR

Diseño de tapa: Cintia Lorena Espinosa  
Ilustración: "Nuez" de Xil Buffone, realizada en técnica mixta sobre papel (lápiz, marcadores y alcohol), 2013  
Coordinadora gráfica: Adriana Palma

La serie Política y Seguridad Alimentaria perteneciente a la Colección Perspectivas/Prospectivas es una edición y publicación online del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario.

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la Serie.

Los contenidos son publicados bajo la Licencia Creative Commons:



Centro de Estudios Interdisciplinarios, UNR  
Dirección: Maipú 1065 3° piso of 309, Rosario, Argentina;  
Tel: (0341) 4802781;  
mail: [cei@unr.edu.ar](mailto:cei@unr.edu.ar)

## **PUBLICAN EN ESTE NÚMERO:**

Dr. Juan José Borrell, Investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (CI-UNR). Integró la delegación oficial de Cancillería ante la Cumbre Mundial de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO-ONU), Roma, desde 2011 a 2019.

# **GEPOLÍTICA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, ORGANISMOS INTERNACIONALES Y CONOCIMIENTO**

Análisis de documentos clave 1.

*Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional,*  
Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	6
ANÁLISIS DE DOCUMENTO DE FAO-ONU.....	9
BIBLIOGRAFÍA .....	25

## INTRODUCCIÓN

En el marco de la Serie: “Política y Seguridad Alimentaria”, el artículo Geopolítica de la Seguridad Alimentaria, Organismos Internacionales y Conocimiento, tiene como objetivo analizar los supuestos de conocimiento en los discursos de organismos internacionales que abordan la cuestión de la inseguridad alimentaria. En la presente publicación se realiza un análisis de un documento clave de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO-ONU) titulado: “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, publicado por la entidad en Roma en 2005.

En el sistema de la ONU, FAO es una entidad multilateral influyente en asuntos internacionales. Si bien no se concibe como una institución educativa, es efectivamente re/-productora de conocimientos específicos y sostiene una configuración programática de contenidos temáticos y de tipo científico los cuales procura articular vía diplomática para la gestión e implementación de políticas, y mediante acciones de divulgación a través de diversos recursos didácticos orientados según los objetivos institucionales. Tomando los conceptos de la sociología de Pierre Bourdieu es posible afirmar que por su posición en el sistema internacional dicha organización goza de *poder simbólico*, lo cual sirve a los efectos de legitimar cierto monopolio de capital intelectual y científico, y ostentar una posición hegemónica en la competencia de conocimientos (Bourdieu, 1999).

El carácter general del discurso con que formula tales conocimientos es de tipo didáctico y prescriptivo; entendiéndose lo didáctico en su acepción formal como el estudio de la práctica de la enseñanza y del aprendizaje cuyo propósito principal es servir para guiar y mejorar la acción educativa, resolver diversos problemas prácticos y enunciar normativas aplicables que hagan más efectivo el aprendizaje. Según el documento seleccionado, los conocimientos particulares se orientan desde lo discursivo hacia el cómo, es decir la modalidad y técnicas que permiten hacer más eficiente una acción específica (sea cultivar, preservar el ambiente, reciclar desechos orgánicos, asegurar el derecho a la alimentación, etc.). Sin embargo, también tienen una finalidad pedagógica general –no sólo técnica– al legitimarse bajo la causa moral de solucionar el “problema del hambre en el mundo” y, más aún, con la misión institucional de avanzar hacia la utopía universal del desarrollo sustentable según se formula en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. En este sentido, la configuración discursiva de conocimientos que realiza esta entidad, se ajusta a la definición de didáctica entendida como un saber a la vez teórico, histórico y político: tiene su propio carácter teórico porque responde a concepciones sobre sociedad, sujeto, conocimiento, ciencia y educación; es histórico, ya que sus propuestas responden a contextos específicos, y es político porque su programa está dentro de un proyecto social institucional; en este caso el de un organismo internacional que tiene alcance mundial (Díaz Barriga, 1998).

Vale destacar que desde los primeros años de la década de 1990 en el marco de la llamada globalización, diversas instituciones internacionales y de gobierno generan una reutilización tecnocrática de lo didáctico como saber “al servicio de” para el logro de resultados de forma pragmática. Desprendido de un análisis contextual e institucional y falsamente concebido como un saber neutral y técnico según el paradigma de conocimiento positivista heredado de la Modernidad, el giro neoutilitarista del discurso resulta funcional a reformas de cuño neoliberal en diversos países. En este contexto, organizaciones multilaterales como la ONU importan de la constelación discursiva de corporaciones transnacionales de la angloesfera, discursos y conceptos de neto corte tecnocrático.

Es decir, el tipo de lenguaje deviene “didáctico” en un sentido eficientista y normativo, para el logro práctico de objetivos específicos de gestión. El uso mismo de las palabras en reportes institucionales denota una pretensión normativista de regular las prácticas de actores locales en pos de una “ejecución eficiente” de acciones, impostando así el lenguaje corporativo de la *management executive education*. En cierto modo se operacionaliza una amalgama entre discurso corporativo y función didáctica del lenguaje entendida en sentido instrumental.

La FAO en tanto organismo dependiente de la ONU no es ajena a esta dinámica, y desde los años 1990 reorienta su configuración discursiva y acción institucional según el esquema tecnocrático del neoliberalismo. El logro de la seguridad alimentaria mundial como una de las metas complementarias del mentado desarrollo humano, gana impulso con la reconfiguración geopolítica internacional tras la caída del bloque soviético y en paralelo a los acuerdos de libre comercio que dan nacimiento a la *Organización Mundial del Comercio* (OMC) a principios de 1995. En dicho marco, el carácter misionario y salvacionista de los discursos de FAO-ONU claramente tienen una función ideológica y legitimante de su accionar internacional (Borrell, 2019).

Al respecto, el Informe referencial sobre Desarrollo Humano de la ONU de 1994 redefine la noción de seguridad, corriendo del eje al Estado como garante de la seguridad en el sentido clásico de defensa de la soberanía territorial, y centrando el foco en el plano individual. La *seguridad humana* es el concepto paraguas que abarca entre otros a la *seguridad alimentaria*, y propone efectivizar la acción internacional en la salvaguarda de las condiciones de vida de las personas que habitan el antes denominado Tercer Mundo (UNDP, 1994). Garantizar la libertad de necesidades materiales (*freedom from want*) es la noción pivote que los organismos internacionales a tono con la narrativa liberal de la anglosfera emplean en sus documentos (Sen, 2000).<sup>1</sup>

A partir de 1996 entonces, la FAO relanza su misión convocando en su sede la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, dado que «a pesar de todos los esfuerzos, la situación alimentaria en el mundo no mejoraba y el número de personas con hambre no disminuía, más bien al contrario: las cifras estaban aumentando a un ritmo alarmante». Según el organismo, a la Cumbre asistieron 186 jefes de Estado y de Gobierno y otros altos funcionarios reuniendo en total cerca de 10.000 participantes, siendo «la primera vez en la historia en la que los representantes y jefes de Estado dirigían su atención a la seguridad alimentaria y a la forma como sus ciudadanos podían acceder a los alimentos que necesitaban» (FAO, 2015:38). En este evento es aprobada la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial*, lo cual se termina concretando algunos años después en 2004 tras las negociaciones de los diversos

---

1 Nótese que esta concepción materialista afín a la cultura capitalista anglosajona difiere de otras nociones de Libertad. Por ejemplo para la perspectiva iluminista continental europea, libertad es entendida en el sentido político y social: ser libre significa no estar sujeto a condicionamientos de clase o grupo social y poder gozar de autonomía y derechos para la acción. Sería una condición natural y universal instituida en la carta de derechos humanos la cual los Estados deben asegurar. Para otras visiones, como en la teología o el idealismo filosófico, la libertad es una condición espiritual (o mental para los segundos): Dios en el principio de los tiempos nos dota del libre albedrío para poder elegir, independientemente de la condición económica, social o política. Somos libres para elegir el bien o la mala acción, y la Libertad eterna del espíritu (o su condena) pende de nuestra sola elección. En cambio, para la geocultura anglosajona nutrida de una “ética protestante y el espíritu del capitalismo” –parafraseando al sociólogo Max Weber– la Libertad está asociada directamente con el no estar sujeto a condicionantes económicos: es libre quien tiene dinero para consumir y mantener un bienestar material; así el pobre no sería libre (lo cual para esa visión en el fondo metafísica sería exclusivamente por culpa propia).

países con la formulación de las llamadas *Directrices voluntarias* (FAO, 2005), en la que por primera vez se trata el contenido y la efectivización del derecho humano a la alimentación dentro de la FAO.

Este documento titulado *Directrices voluntarias* tiene un carácter “curricular” general y un propósito “didáctico” global, ya que su objetivo es «proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada» (FAO, 2005:2). En la misma tónica, desde el relanzamiento de la misión del organismo en 1996 y el llamado a renovar el compromiso por parte de los Estados, la FAO en distintos planos específicos impulsa acuerdos cuya finalidad ha sido normar o tipificar el *modus operandi* global en materia de explotación de recursos, cultivos, manipulación de alimentos, adecuación de buenas prácticas, homogeneización de procedimientos, estándares de recopilación y elaboración de reportes informativos. Es decir, su función no sólo ha sido la de servir de foro diplomático de reunión y negociaciones multilaterales, sino que también contribuir a establecer parámetros o normativas de alcance universal, tanto en lo general como en lo específico; y particularmente divulgar, comunicar, enseñar a, e indirectamente compeler a la adopción de dichos estándares. Ejemplos de ello son: la presentación del *Código de Conducta para la Pesca Responsable* en 1995, el acuerdo en el mismo año junto con la OMC para la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias reglado por el *Codex Alimentarius* que FAO estipula, el *Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo para el uso de plaguicidas* de 1998, el *Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura* de 2001, y en 2012 las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques*.

El documento *Directrices voluntarias* sobre el derecho a la alimentación es uno de los más significativos e importantes de la institución desde el fin de la Guerra Fría (FAO, 2005). En paralelo, distintos grupos técnicos de FAO han elaborado una amplia serie de documentos tributarios cuyo objetivo es hacer más “eficiente” la aplicación de las diferentes normativas en el plano doméstico, abriendo el corpus de las directrices y no sólo reglando aspectos específicos sino que los procedimientos para su adopción por parte de los gobiernos nacionales. La clara finalidad de los documentos es no sólo “didáctica” sino que también “pedagógica”, es decir imponer un programa curricular monolítico de contenidos para un “saber ser” y un “saber hacer”; un específico *know-how* para “enseñar” técnicamente el cómo realizarlos, institucionalizarlos y vigilar su cumplimiento en los países de la periferia mundial. El discurso tiene en parte como “objeto de conocimiento” las personas de espacios rurales de regiones calificadas como menos desarrolladas o en vías de desarrollo, y las mismas también deben ser –en parte– “sujetos de aprendizaje” para el “cambio”.

El análisis del discurso desarrollado en este trabajo no pretende ser conclusivo de un fenómeno en extremo complejo y de una institución con alcance mundial. Junto con otros artículos con similar abordaje, se contribuye a avanzar en una línea de estudio sobre la configuración ideológica del organismo, siendo un análisis pionero en la temática que presentaba vacancia académica. Dentro entonces del marco estipulado y de los alcances de este tipo de estudio, se aplica una metodología de carácter cualitativa. Para la formulación de estrategias generales de investigación se tomaron los aportes del grupo de investigadores del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-PIETTE) del CONICET (Vasilachis de Gialdino, 2006), y el trabajo sobre teorías, métodos, técnicas e instrumentos de investigación de García de Ceretto y Giacobbe (2009). Respecto a las técnicas específicas de metodología cualitativa de análisis del discurso aplicado a una se-

lección de documentos y textos de FAO, se toman los aportes del grupo de Análisis Crítico del Discurso (Wodak y Meyer, 2003), que postula un procedimiento interdisciplinar para abordar los discursos y los entiende como una manifestación no neutral –a diferencia de otras metodologías como la del Análisis de Contenido– en pos de hacer explícitas las relaciones de poder, así como también postula que todos los discursos son históricos y por consiguiente sólo pueden comprenderse por referencia a su contexto. Para el análisis del documento escogido se toma en particular el método de Siegfried Jäger en “Discurso y conocimiento: aspectos teóricos y metodológicos de la crítica del discurso y del análisis de dispositivos” (Wodak y Meyer, 2003:61-100).

## **ANÁLISIS DE DOCUMENTO DE FAO-ONU**

### **Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, 2005.**

#### 1. Procesado del material para el análisis de la estructura

1.1. Caracterización general: el documento final fue publicado tras ser aprobado por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004, luego de dos años de negociaciones por un Grupo de Trabajo Intergubernamental, según se había estipulado en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, donde asistieron 186 jefes de Estado y de Gobierno y otros altos funcionarios reuniendo en total cerca de 10.000 participantes. No es posible precisar la tirada ni el número de lectores; tuvo varias reimpressiones y en la página web de FAO está disponible para descargarse en los seis idiomas oficiales de ONU (inglés, castellano, francés, ruso, chino mandarín, y árabe) más ediciones en portugués y nepalí.

#### 1.2. Visión de conjunto

##### 1.2.1. Resumen del tema:

Según el documento en su Prólogo «las Directrices voluntarias representan el primer intento de los gobiernos de interpretar un derecho económico, social y cultural y de recomendar medidas que hayan de adoptarse para su realización.» (p. iii) En ese sentido el objetivo del documento es «proporcionar orientación práctica a los estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.» (p. iii)

##### 1.2.2. Asignación de temas específicos:

El hilo discursivo parte de una concepción instrumental-normativa del “derecho a una alimentación adecuada”, enumerando políticas-acciones bajo la forma de Directriz sugeridas a los Estados siempre con el verbo *deber* en condicional: “deberían”, lo cual suaviza el carácter imperativo del documento. Estas directivas están agrupadas bajo el tema “Entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas”. Un último breve conjunto temático refiere a “Medidas, acciones y compromisos internacionales”.

#### 1.3. Resumen de la postura discursiva:

La postura del texto es normativa y prescriptiva. El título mismo parte de un oxímoron según el cual se apela al carácter *voluntario* “no vinculante” para su aplicación en el

plano nacional, pero tiene el carácter de *directriz*, es decir de código férreo el cual obliga a un único camino aceptable y aceptado a seguir, un “deber hacer” irrefutable (más aún cuando queda acordado a nivel intergubernamental, es decir como un compromiso diplomático de los representantes de un Estado en el exterior frente a las demás naciones).

2. 2. Procesado del material de la muestra de análisis fino de fragmentos discursivos característicos de la postura discursiva

2.1. Marco institucional: el contexto de elaboración

2.1.1. Justificación de la selección

La selección de fragmentos discursivos del documento procura mostrar el corpus ideológico promovido por el organismo internacional, a partir de su singular tratamiento y articulación discursiva de nociones como: Estado, derecho, gobernanza, desarrollo, estrategia, etc. La visión denotada es idealista utópica y cosmopolita, sin embargo tal como se analiza el documento es un instrumento que sirve discursivamente a los efectos pragmáticos de legitimar acciones de poder respecto a los países de la periferia mundial, también denominados en desarrollo y menos desarrollados.

2.1.2. Autor

El texto no explicita un único autor o integrantes específicos del grupo de autores. Refiere a que tras el establecimiento en noviembre de 2002 de un *Grupo de Trabajo Intergubernamental*<sup>2</sup> acompañado por la *Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (durante el período de elaboración el puesto de Alto Comisionado estuvo a cargo del brasileño Sergio Vieira de Mello hasta 2003, luego lo ocupó la canadiense Louise Arbour) y el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (entre 2000 y abril 2008 ocupó ese cargo el suizo Jean Ziegler), se elaboró el documento para las negociaciones intergubernamentales, el cual se aprobó (con modificaciones entre el borrador y el definitivo que aquí se analiza) en noviembre de 2004 por el Consejo de la FAO (pág. iii).

2.1.3. Motivo

El Prólogo del documento firmado por Jacques Diouf, Director General de la FAO de ese momento, expresa que las Directrices tienen como objetivo “proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada” (pág. iii). Son medidas que “deben considerar los gobiernos”, representan “un paso hacia la integración de los derechos humanos”, y constituyen un “instrumento adicional para luchar contra el hambre y la pobreza y acelerar la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio” (pág. iv).

2.2. Superficie textual

2.2.1. Diseño gráfico (imagen)

El documento no incluye imágenes. Únicamente en la tapa un fotomontaje de diseño sirve de fondo para el subtítulo “el derecho a la alimentación”. Dicha imagen está compuesta por pequeñas fotos (22) de rostros en gama de grises con una marcada diferenciación etaria, étnica y geográfica, quienes por la vestimenta y lo percibido en el fondo de cada pequeña foto, parecieran ser personas que viven en un medio rural con bajo nivel de ingresos y/o en sociedades “tradicionales”, ajustándose a la tipología de “pobreza” del discurso institucional (ver tapa en Anexo 1). La relación entre la leyenda del subtítulo y

---

<sup>2</sup> La lista completa de integrantes y participantes del *Grupo de Trabajo Intergubernamental* se puede ver en la dirección web: <http://www.fao.org/3/ad432e/ad432e.htm>

la composición fotográfica de rostros infiere que tal “tipo” de personas, los “campesinos del mundo”, serían los destinatarios del “derecho a la alimentación”. No está claro si ya gozan o no de ese derecho, ya que al ser algo que se está expresando en la misma tapa y sobre lo que trata el entero documento, podría inferirse que aún no lo alcanzaron, o bien que “gracias a la gestión” del organismo lo estarían logrando. Las expresiones entre adustas y sonrientes de los rostros transmiten sencillez, humildad e inocencia; la composición busca representar en la diversidad “la cara real” del campesinado de la periferia del mundo, de los que trabajan directamente la tierra con su fuerza física, sin motor a combustión y con tracción a sangre. Son los que “ganan el pan con el sudor de la frente”, los que cumplen la “noble tarea” de alimentarse a sí mismos (algo que “no todos pueden hacer”), sus familias y su comunidad local. Son aquellos que a pesar de esforzarse siguen siendo “pobres” materialmente, son los “de abajo”, quienes no se les reconoció/reconoce su derecho a alimentarse. Las fotos de personas buscan transmitirle al texto realismo social; es decir sirve de recordatorio que existen “otras” personas (no visibles en los edificios de ONU y ciudades donde los diplomáticos de los países y burócratas negocian). Con una clara retórica emotiva el metamensaje de la tapa infiere que es “por ellos” el esfuerzo de aplicar las directrices del documento. No aplicar las normativas de FAO-ONU, las cuales encima se sugieren de manera “voluntaria”, implica el “egoísmo” de actuar en detrimento de “esa gente”.

El fondo de la tapa es gris claro (lo cual busca transmitir seriedad, sobriedad) con el título en morado y los subtítulos en blanco. En la esquina inferior derecha en blanco figura el logo de la FAO. La tipografía de la letra del documento es de reporte informativo (fuente Calibri).

#### 2.2.2. Titulares, encabezamientos

Luego de un prólogo el documento tiene un prefacio y una introducción, la cual incluye dos encabezados: “instrumentos básicos”, y “el derecho a una alimentación adecuada y la consecución de la seguridad alimentaria”.

A continuación lo que ocupa el cuerpo principal del documento es la lista de directrices, agrupadas con el subtítulo “Entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas”:

Directriz 1 Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho;

Directriz 2 Políticas de desarrollo económico;

Directriz 3 Estrategias;

Directriz 4 Sistemas de mercado;

Directriz 5 Instituciones;

Directriz 6 Partes interesadas;

Directriz 7 Marco jurídico;

Directriz 8 Acceso a recursos y bienes,

Directriz 8A Mercado laboral,

Directriz 8B Tierra,

Directriz 8C Agua,

Directriz 8D Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura,

Directriz 8E Sostenibilidad,

Directriz 8F Servicios;

Directriz 9 Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor;

Directriz 10 Nutrición;

Directriz 11 Educación y sensibilización;  
Directriz 12 Recursos financieros nacionales;  
Directriz 13 Apoyo a los grupos vulnerables;  
Directriz 14 Redes de seguridad;  
Directriz 15 Ayuda alimentaria internacional;  
Directriz 16 Catástrofes naturales y provocadas por el hombre;  
Directriz 17 Vigilancia, indicadores y puntos de referencia;  
Directriz 18 Instituciones nacionales de derechos humanos;  
Directriz 19 Dimensión internacional;  
La siguiente sección agrupa algunos puntos brevemente con el subtítulo “Medidas, acciones y compromisos internacionales”:  
Cooperación internacional y medidas unilaterales;  
Papel de la comunidad internacional;  
Cooperación técnica;  
Comercio internacional;  
Deuda externa;  
Asistencia oficial para el desarrollo;  
Ayuda alimentaria internacional;  
Colaboración con las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado;  
Promoción y protección del derecho a una alimentación adecuada;  
Presentación de información a nivel internacional.

### 2.2.3. Estructura del texto en unidades de sentido

1. Carácter normativo internacional que respalda al derecho a la alimentación (es decir obligatoriedad a la que se ven sujetos los Estados)
2. Carácter normativo instrumental de las medidas “sugeridas” a los Estados;
3. Carácter normativo de los compromisos internacionales que deben considerar los Estados.

### 2.2.4. Temas que aborda el texto

– Fragmentos discursivos (lo resaltado en negrita es del autor):

1. Carácter normativo internacional que respalda al derecho a la alimentación
  - “La erradicación del hambre está claramente reflejada en el objetivo establecido en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de **reducir el número de personas subnutridas a la mitad** de su nivel actual **para el año 2015** a más tardar y, tal como se acordó en la Cumbre del Milenio, de “**reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre**” para ese mismo año.” (pág. 1)
  - “En las Directrices voluntarias se tienen en cuenta una amplia gama de importantes consideraciones y principios, como **la igualdad y la ausencia de discriminación**, la participación y **la inclusión**, la obligación de rendir cuentas y el estado de derecho, y el principio de que todos los **derechos humanos son universales**, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica.” (pág. 2)
  - “Al elaborar estas Directrices voluntarias, el GTIG ha contado con la **participación activa de organizaciones internacionales**, organizaciones no gubernamentales (**ONG**) y representantes de la **sociedad civil**. La aplicación de estas directrices, que es fundamentalmente **responsabilidad de los Estados**, se verá favorecida por la contribución de todos los miembros de la sociedad civil en su conjunto, incluidas las ONG y el sector privado.” (pág. 2)

- “En estas Directrices voluntarias se han tenido en cuenta también los **compromisos asumidos en la Declaración del Milenio**, incluidos los **objetivos de desarrollo**, así como los resultados y compromisos de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en los ámbitos económico y social y en otros campos conexos.” (pág. 6)
- “Existe *seguridad alimentaria* cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, la estabilidad del suministro, el acceso y la utilización.” (pág. 7)
- “La realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada exige que los **Estados cumplan sus obligaciones** pertinentes, en virtud del derecho internacional, relativas a los derechos humanos. (...) **Los Estados tienen diversas obligaciones** en virtud de los instrumentos internacionales para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.” (pág. 7)
- “Estas Directrices voluntarias tienen por objeto **garantizar la disponibilidad de alimentos** en cantidad suficiente.” (pág. 7)
- “Los **Estados Partes deberían respetar el acceso** existente a una alimentación adecuada absteniéndose de adoptar medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso y deberían proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada **adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso** a una alimentación adecuada”. (pág. 7)
- “Un enfoque de este tipo debería tener en cuenta la necesidad de prestar especial atención a las **personas pobres y vulnerables**, que a menudo resultan **excluidas de los procesos** que determinan las políticas de promoción de la seguridad alimentaria y la necesidad de **crear sociedades incluyentes libres de discriminación** en lo que se refiere al cumplimiento por el Estado de sus obligaciones de promover y respetar los derechos humanos.” (pág. 8)

## 2. Carácter normativo instrumental de las medidas “sugeridas” a los Estados:

- “Los *Estados deberían* promover y salvaguardar una sociedad libre, democrática y justa a fin de proporcionar un entorno económico, social, político y cultural pacífico, estable y propicio en el cual las personas puedan alimentarse y alimentar a sus familias con libertad y dignidad. (...) Los *Estados deberían* promover la democracia, el estado de derecho, el desarrollo sostenible y la buena gestión de los asuntos públicos, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales.” (pág. 9)
- “(...) los Estados deberían promover un desarrollo económico de amplia base que respalde sus políticas de seguridad alimentaria.” (pág. 10)
- “Los Estados deberían evaluar, en consulta con las principales partes interesadas, la situación económica y social, y en particular el grado de inseguridad alimentaria y sus causas, la situación respecto de la nutrición y la inocuidad de los alimentos.” (pág. 10)
- “Los Estados deberían **promover un suministro adecuado y estable de alimentos** inocuos mediante una combinación de producción interna, comercio, reservas y distribución.” (pág. 10)
- “Los *Estados deberían* **poner en práctica políticas económicas**, agrícolas, pesqueras, forestales, de uso de la tierra y, cuando convenga, **de reforma agraria** acerta-

das, **generales** y no discriminatorias, que permitirán a los agricultores, pescadores, silvicultores y otros productores de alimentos, en particular a las mujeres, obtener un rendimiento justo de su trabajo, capital y gestión, y deberían **estimular la conservación** y la ordenación sostenible **de los recursos naturales, incluso en las zonas marginales.**” (pág. 10)

– “Cuando la pobreza y el hambre afectan fundamentalmente a la población rural, los Estados deberían concentrarse en el **desarrollo agrícola y rural sostenible**, por medio de medidas encaminadas a **mejorar el acceso a la tierra**, el agua, tecnologías apropiadas y asequibles, recursos productivos y financieros, aumentar la productividad de las comunidades rurales pobres, promover la **participación de los pobres en la adopción de decisiones** sobre política económica, distribuir los beneficios derivados del aumento de la productividad (...)” (pág. 11)

– “Los Estados, según convenga y en consulta con los interesados directos y de conformidad con su legislación nacional, deberían considerar la posibilidad de adoptar una **estrategia nacional basada en los derechos humanos** para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una **estrategia nacional general de desarrollo**, incluidas **estrategias de reducción de la pobreza.**” (pág. 11)

– “En sus estrategias de reducción de la pobreza, los Estados también deberían conceder prioridad a la prestación de servicios básicos a los más pobres y a la inversión en los recursos humanos, garantizando el acceso universal a la enseñanza primaria, la atención sanitaria básica, la creación de capacidad en relación con las buenas prácticas, el agua potable, un saneamiento adecuado y la justicia, y apoyando programas de alfabetización, de enseñanza de aritmética elemental y sobre buenas prácticas de higiene.” (pág. 12)

– “Los Estados, de conformidad con su legislación y con las prioridades nacionales, así como con sus compromisos internacionales, deberían mejorar el funcionamiento de sus mercados, en particular de sus mercados agrícolas y alimentarios (...).” (pág. 13)

– “Los Estados deberían establecer normas, políticas, procedimientos y órganos de reglamentación y de otro tipo para garantizar un **acceso que no sea discriminatorio a los mercados** e **impedir las prácticas contrarias a la competencia en los mercados.**” (pág. 14)

– “Las medidas adoptadas con ese objeto no deberían constituir obstáculos injustificados al comercio internacional y deberían respetar los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).” (pág. 14)

– “Reconociendo la **responsabilidad primaria de los Estados** respecto de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada (...).” (pág. 16)

– “Los Estados deberían considerar la posibilidad de reforzar sus políticas y leyes internas a fin de otorgar a las mujeres cabeza de familia acceso a proyectos y programas relativos a la reducción de la pobreza y a la seguridad nutricional.” (pág. 17)

– “Los Estados deberían **facilitar el acceso a los recursos** y su utilización de manera sostenible, **no discriminatoria** y segura de acuerdo con su legislación nacional y con el **derecho internacional** (...)” (pág. 17)

– “Cuando sea necesario y apropiado, los **Estados deberían emprender una reforma agraria** (...) a fin de **asegurar un acceso eficaz y equitativo a las tierras** y reforzar el crecimiento **en favor de los pobres**. Se podría prestar especial atención a **grupos como los pastores nómadas** y los **pueblos indígenas** y su relación con los recursos naturales.” (pág. 17)

- “8B Tierra 8.10: Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la **tenencia de la tierra, especialmente** con respecto a las **mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos** de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de **establecer mecanismos jurídicos** y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que **permitan avanzar en la reforma agraria** para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la **conservación y la utilización sostenible de la tierra**. Debería **prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.**” (pág. 19)
- “Se alienta a los Estados a tomar medidas para simplificar los procedimientos institucionales de control e inocuidad de los alimentos en el plano nacional y a eliminar las lagunas y las superposiciones de los sistemas de inspección y del marco jurídico y normativo aplicable a los alimentos (...). Estas normas deberían tomar en consideración las normas alimentarias internacionalmente aceptadas (Codex Alimentarius) y ser conformes al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC.” (pág. 21)
- “Cuando sea necesario, los Estados deberían ayudar a los agricultores y a otros productores primarios a aplicar buenas prácticas agrícolas, a los elaboradores de alimentos a aplicar buenas prácticas de fabricación y a los manipuladores de alimentos a aplicar buenas prácticas de higiene. Se alienta a los Estados a considerar la posibilidad de establecer sistemas de inocuidad de los alimentos y mecanismos de supervisión a fin de garantizar el suministro de alimentos inocuos a los consumidores. (...) Los Estados deberían asegurarse de que todos los integrantes del sector alimentario reciban educación sobre prácticas seguras, con objeto de que sus actividades no generen residuos nocivos en los alimentos ni causen daños al medio ambiente. Los Estados también deberían adoptar medidas para educar a los consumidores sobre el almacenamiento, la manipulación y la utilización seguros de los alimentos en el hogar.” (pág. 22)
- “Se alienta a los **países desarrollados a prestar asistencia técnica a los países en desarrollo** por medio de asesoramiento, créditos, donaciones y subvenciones para la creación de capacidad y la capacitación en materia de inocuidad de los alimentos.” (pág. 22)
- “Los Estados deberían apoyar la inversión en el desarrollo de los recursos humanos, en esferas tales como la salud, la enseñanza, los programas de alfabetización y otros programas de capacitación práctica, que son esenciales para el desarrollo sostenible, e incluso en la agricultura, la pesca, la silvicultura y el desarrollo rural.” (pág. 25)
- “Los Estados deberían fomentar la educación sobre agricultura y medio ambiente en la **enseñanza básica y secundaria**, con el fin de hacer que las nuevas generaciones sean más conscientes de la **importancia de conservar y utilizar de modo sostenible los recursos naturales.**” (pág. 25)
- “Los Estados deberían apoyar la enseñanza superior por medio del fortalecimiento en los países en desarrollo de las universidades y las facultades técnicas de agronomía y disciplinas conexas y de estudios empresariales, para que realicen tanto

funciones pedagógicas como de investigación, y procurando que las universidades de todo el mundo proporcionen formación de nivel universitario y superior a los agrónomos, científicos y empresarios de los países en desarrollo.” (pág. 25)

– “Los Estados deberían promover o integrar en los programas escolares la educación sobre los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y, en especial, la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.” (pág. 26)

– “Los Estados deberían garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en relación con el uso de los recursos públicos, en particular en la esfera de la seguridad alimentaria.” (pág. 26)

– “Se **alienta a los Estados** a establecer un entorno jurídico y económico propicio con vistas a promover y movilizar el ahorro interno y **a atraer recursos externos para inversiones productivas**, así como a **buscar nuevas fuentes de financiación**, tanto públicas como **privadas**, a nivel nacional e **internacional**, para los **programas sociales**.” (pág. 27)

– “14 Redes de seguridad 14.1: Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos. (...) Entre las actividades complementarias fundamentales cabe destacar el acceso al agua potable y el saneamiento, intervenciones de asistencia sanitaria y actividades de educación nutricional.” (pág. 28 y 29)

– “Los Estados deberían considerar la importante función de organizaciones internacionales como la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y otras organizaciones internacionales, regionales y de la sociedad civil pertinentes, que pueden ayudarles a combatir la pobreza rural y a promover la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola.” (pág. 29)

– “Los **Estados y los agentes no estatales** pertinentes **deberían garantizar**, con arreglo al derecho internacional, el **acceso seguro y sin trabas a las poblaciones necesitadas**, así como para evaluaciones internacionales de las necesidades y los organismos humanitarios participantes en la **distribución de asistencia alimentaria internacional**.” (pág. 30)

– “Los alimentos no deberían utilizarse jamás como medio de presión política y económica.” (pág. 31)

– “En **situaciones de ocupación**, el derecho internacional humanitario prevé, entre otras cosas: que la **potencia ocupante**, en el mayor grado posible en función de los medios a su disposición, tiene el **deber de garantizar los suministros alimentarios y médicos a la población**; que debería, en particular, aportar los productos alimenticios, suministros médicos y otros artículos necesarios” (pág. 31)

– “Los Estados tal vez deseen establecer mecanismos para vigilar y evaluar la aplicación de las presentes directrices con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con su capacidad y aprovechando los sistemas de información existentes y tratando de subsanar la falta de información. (...) Esos indicadores permitirían a los Estados aplicar medidas jurídicas, normativas y administrativas, detectar las prácticas y los resultados discriminatorios y determinar el grado de participación política y social en el proceso de realización de ese derecho.” (pág. 33 y 34)

3. Carácter normativo de los compromisos internacionales que deben considerar los Estados:

- “Los **Estados son los principales responsables** de su propio desarrollo económico y social, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.” (pág. 37)
- “Se **insta enérgicamente a los Estados** a adoptar disposiciones con vistas a evitar, y **abstenerse de tomar, cualquier medida unilateral** que no esté conforme con el derecho internacional y con la Carta de las Naciones Unidas y que impida la plena consecución del desarrollo económico y social por la población de los países afectados y obstaculice su realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.” (pág. 37)
- “De conformidad con los compromisos contraídos en diversas conferencias internacionales, en particular con el Consenso de Monterrey, **los países desarrollados** deberían **ayudar a los países en desarrollo a lograr los objetivos internacionales de desarrollo**, incluidos los fijados en la Declaración del Milenio. (...) El **apoyo externo**, incluida la **Cooperación Sur-Sur**, debería coordinarse con las políticas y prioridades nacionales.” (pág. 37)
- “Los países desarrollados y en desarrollo deberían actuar de consuno para respaldar sus esfuerzos encaminados a lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional por medio de la **cooperación técnica**, incluso para el fortalecimiento de la capacidad institucional, y de la **transferencia de tecnología** en condiciones establecidas de común acuerdo.” (pág. 38)
- “El comercio internacional puede desempeñar una función destacada en la promoción del desarrollo económico, la mitigación de la pobreza y el aumento de la seguridad alimentaria en el plano nacional. (...) Los Estados deberían promover el **comercio internacional como uno de los instrumentos eficaces para el desarrollo**, ya que la ampliación del comercio internacional podría crear oportunidades para reducir el hambre y la pobreza en muchos de los países en desarrollo.” (pág. 38) (negrita es mía)
- Deuda externa: “Los Estados y las organizaciones internacionales pertinentes, según convenga, deberían aplicar enérgica y rápidamente **medidas de alivio de la deuda externa con objeto de liberar recursos para combatir el hambre, mitigar la pobreza rural y urbana y promover el desarrollo sostenible**. Los acreedores y los deudores deben compartir la responsabilidad de prevenir y resolver situaciones de deuda insostenible. Será decisiva la aplicación rápida, eficaz y plena de la Iniciativa mejorada para la **reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, que debería ser plenamente financiada por medio de recursos adicionales**. Además, se exhorta a todos los acreedores oficiales y comerciales a participar en la Iniciativa. Los países pobres muy endeudados deberían adoptar, o seguir adoptando, las políticas necesarias para velar por la aplicación cabal de la Iniciativa.” (pág. 40)
- “Los Estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, el sector privado y todas las organizaciones no gubernamentales pertinentes, y los demás interesados directos, deberían promover el fortalecimiento de la colaboración y la coordinación de las medidas, incluidos los programas y las actividades de fortalecimiento de la capacidad, con vistas a reforzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.” (pág. 41)

## 2.3. Medios retóricos

### 2.3.1. Tipo y forma de la argumentación, estrategias argumentativas

La argumentación del texto aparenta ser persuasiva (en particular con el uso del verbo *deber* en condicional, la conjugación “debería” aparece 155 veces todo a lo largo del documento, es decir en un texto de alrededor de 38 páginas se emplea en promedio 4 veces por página). Tiene las dos principales características de la retórica: es informativa, de modo descriptivo-afirmativo, y principalmente redundante con un fin propositivo-normativo. El documento se recuesta en el valor cualitativo que confiere la autoridad política de una mayoría selecta (los diplomáticos de los países participantes) y las agencias de ONU especializadas en la cuestión de los derechos humanos.

Podría pensarse que en el plano contextual del texto, la apelación reiterativa a asegurar el derecho humano a la alimentación acompañado de un corpus normativo monolítico y revolucionario de los regímenes jurídicos-políticos de los Estados, responde al período histórico post-Guerra Fría en el que se elaboran los documentos bases. Los documentos del período de la Guerra Fría quedaban sujetos a la “esfera” del mundo desde donde se proponían las medidas: el “mundo libre” (excluyendo a la esfera soviética) o el mundo de la “liberación y la ayuda fraterna” entre los pueblos del socialismo. El paradigma de la acción internacional que va a instalarse abiertamente como matriz para las negociaciones intergubernamentales a partir de 1994 va a ser el del *desarrollo humano*. En este sentido el carácter afirmativo-prescriptivo de las medidas –denominadas eufemísticamente *directrices voluntarias*– no reside tanto en la propuesta de “liberación”, porque según el discurso de los países miembros de la OTAN la *Libertad* se logró a escala mundial tras el colapso soviético, sino que precisamente en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Es decir, los habitantes del exTercer Mundo viven en un mundo “libre de comunismo”, pero su libertad está condicionada ya que no son desarrollados. La *Libertad* era un asunto político internacional, una álgida pugna entre dos esferas del mundo durante la Guerra Fría. Por lo que tras 1991 plena expansión del globalismo, la noción de *desarrollo humano* busca ser desprendida de toda connotación ideológica de bloque, pasando a ser una justa causa “universal”, un *leitmotiv* supra estatal de la “entera humanidad”.

Vale destacar que según uno de los argumentos centrales del neoliberalismo cosmopolita de las potencias de la OTAN y los organismos internacionales, las causas del *subdesarrollo* no son necesariamente de carácter económico-político. Nada tiene que ver el sistema económico o el mercado internacional; de hecho según el documento: “el comercio internacional como uno de los instrumentos eficaces para el desarrollo” (pág. 38) y deberían respetarse los acuerdos establecidos en la OMC para la agricultura a los efectos de “corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales” (pág. 38); visión que es afín a la perspectiva neoliberal, según la cual el mercado es la fuente de la moralidad de la política y del equilibrio racional. Por ello las causas de la pobreza y la ausencia del derecho a la alimentación que connota el texto, responden a causas sociales y antropológicas. La estrategia argumentativa general del documento busca invisibilizar lo político y el poder como factores motores de las relaciones sociales y humanas; lo cual da lugar a legitimar las propuestas normativas de tipo idealista-revolucionario de las *Directrices voluntarias*.

### 2.3.2. Lógica y composición

La lógica de composición del texto es principalmente prescriptiva-normativa. Todas las estrategias de la argumentación son de carácter retórico político (ver punto anterior); en este sentido es abiertamente redundante y reiterativa en la mayoría de las propuestas.

### 2.3.3. Implicaciones e insinuaciones

El entero documento busca establecerse como un modelo de implementación de reformas en escala mundial de carácter jurídico-político. Con el fin de asegurar el derecho a la alimentación, pretende en verdad establecer un cambio total de la naturaleza de la política internacional y la función del Estado en los países en desarrollo. Desde el título se recurre a un oxímoron (*Directrices voluntarias*) y algunos eufemismos (*en apoyo* que suaviza el carácter imperativo del documento; *de realización progresiva* que denota el carácter inevitable de las medidas y oculta la intencionalidad de la inmediatez; y el clisé ampliamente reiterado de *en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, que busca ocultar nuevamente el carácter imperativo y vertical en sentido arriba-debajo de las normativas). El carácter propositivo-normativo y progresivo de las medidas, infieren que la “situación actual” no sólo podría “mejorarse”, sino que los Estados deben (*deberían*) hacerlo.

El documento al ser uno de los principales y el “primer intento de los gobiernos de interpretar un derecho económico, social y cultura y recomendar medidas” (pág. iii), tiene un carácter paradigmático al establecer ciertas categorías, definiciones y conceptos básicos, los cuales serán dados por hecho en próximas discusiones intergubernamentales y documentos del organismo. Tal es el caso de la definición de *seguridad alimentaria*, la cual existe: “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.” (pág. 7). Así como también el uso de nociones claves en reportes posteriores: el reemplazo de la noción de “gobierno” (potestad de un Estado) por la de *gobernanza*, la cual horizontaliza la toma de decisión y escinde la exclusividad del Estado de la misma al sumar actores no estatales, corporaciones transnacionales, asociaciones, comunidades indígenas y organismos internacionales: “La aplicación de estas directrices, que es fundamentalmente responsabilidad de los Estados, se verá favorecida por la contribución de todos los miembros de la sociedad civil en su conjunto, incluidas las ONG y el sector privado.” (pág. 2). También el concepto clave de *tenencia* de la tierra que busca cambiar el sentido del de “propiedad”, a los efectos de instrumentarse en la propuesta abierta de *reforma agraria* que el texto reitera en más de cinco ocasiones: “los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos.” (pág. 19)

### 2.3.4. Simbolismo colectivo o “figuratividad”, uso de metáforas, uso de imágenes o gráficos

El documento no tiene gráficos ni imágenes, excepto en la tapa como antes se menciona. Tampoco recurre al uso de metáforas o de figuras simbólicas.

### 2.3.5. Giros idiomáticos, dichos populares, estereotipos

No hay uso de dichos populares o expresiones de tipo local, ya que el lenguaje del documento es de carácter formal-legal, normativo y con pretensión de objetividad y alcance universal. Un clisé o estereotipo subordinado que recorre el documento y figura en varios artículos es la expresión: *en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (la expresión aparece 24 veces en todo el texto). Aunque el derecho nacional no necesariamente coincida con el internacional o directamente choque con lo propuesto en las Directrices, la expresión recurrente tiene como función ideológica ocultar y/o suavizar el carácter imperativo de las medidas, recordando que FAO procura respetar los respecti-

vos plexos legales de los Estados, quienes “deberían” modificarlos de forma “voluntaria” (aunque al firmar y aprobar el documento en el pleno de FAO convalidan las propuestas y quedan sujetos a procurar su implementación).

### 2.3.6. Vocabulario y estilo

El vocabulario procura ser formal con estilo propositivo-normativo. A diferencia de otros documentos de *Directrices voluntarias* como el de la tenencia de la tierra de 2012, éste establece algunas definiciones conceptuales. También reproduce las nociones de otros documentos en materia de derechos humanos (artículo 25 de la Declaración Universal de DDHH; artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 55 y 56 de la Carta de Naciones Unidas) y en materia económica (como algunas definiciones pautadas en la 11va Conferencia de ONU sobre Comercio y Desarrollo). Así como también hace pleno uso de eufemismos y conceptos no neutrales provenientes de la constelación discursiva del neoliberalismo cosmopolita y el paradigma del decrecimiento: como gobernanza, tenencia, sostenibilidad, responsabilidad. Como afirma el documento, el conjunto de plexos denota el carácter de interdependencia de los mismos (o bien cerrado), lo cual le confiere un valor simbólico legitimante extra de tipo cualitativo político-jurídico.

### 2.3.7. Actores (personas, estructura pronominal)

El texto de forma permanente refiere a dos entidades: por un lado el Estado, en particular de países en vías de desarrollo que son quienes “deberían” implementar las medidas del documento (la palabra “Estado” referida a la entidad política-territorial figura más de 190 veces todo a lo largo del documento, además es el sujeto de cada Directriz y normativa), y por otro el conjunto de personas que según el supuesto de fondo se beneficiarían con las Directrices: “Un enfoque de este tipo debería tener en cuenta la necesidad de prestar especial atención a las personas pobres y vulnerables” (pág. 8). La misma FAO-ONU se posiciona por encima de ambas entidades y como un tercer actor referencial. El documento refiere también a actores *no estatales* y al sector privado.

Lo característico del sociograma de actores según el documento es la inculpación preestablecida para este último actor: “proteger el derecho de toda persona a una alimentación adecuada adoptando medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas de su acceso a una alimentación adecuada” (pág. 7), aunque lo es fundamentalmente contra el Estado. Es decir, en reiteradas frases el documento de FAO establece el supuesto que el Estado no sólo es el principal actor responsable de garantizar la alimentación, sino que toda falta del cumplimiento del derecho o falta de una “alimentación adecuada” es por causa del Estado: “Los Estados deberían promover un suministro adecuado y estable de alimentos” (pág. 10); o “Reconociendo la responsabilidad primaria de los Estados respecto de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada” (pág. 16); y también “Los Estados son los principales responsables de su propio desarrollo económico y social, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (pág. 37)

Este señalamiento de la exclusiva responsabilidad del Estado en los países en desarrollo de garantizar la alimentación de toda la población, incurre además en dos falacias asociadas al arquetipo establecido de actor estatal: la primera que un país “pobre o vulnerable” tendría en consecuencia la capacidad de incidir en las fuerzas económicas globales, las grandes corporaciones que oligopolizan el circuito comercial, y en sistemas agroalimentarios locales dichos actores no tendrían supuestamente ningún tipo de injerencia (claramente aparece en fragmentos de la pág. 14). La segunda falacia que establece el documento asociada al modelo moderno de Estado, es que dicho actor es único, efi-

ciente, de carácter universal y tendría la capacidad de velar por las medidas propuestas en todo su territorio; cuando en rigor de verdad en muchos países de la periferia, por ejemplo el África subsahariana, el Estado que se representa en un mapamundi apenas llega a las afueras de la ciudad capital y el resto del territorio es *res nullius*, es decir no hay ejercicio fehaciente de soberanía ni instituciones estatales. Por ejemplo: “Los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer y mantener, en la medida en que lo permitan los recursos, redes de seguridad para proteger a quienes no puedan mantenerse por sí mismos. (...) Entre las actividades complementarias fundamentales cabe destacar el acceso al agua potable y el saneamiento, intervenciones de asistencia sanitaria y actividades de educación nutricional.” (pág. 28 y 29). Claramente no aplica para muchos de los países de la periferia el paradigma de Estado de la modernidad europea conceptualizado por Max Weber: elevar demasiado la vara moral del “deber ser” institucional-estatal acaba “dejando en falta” a la sociedad y gobernantes de los países periféricos. Para esta visión institucional, la condición de sub-desarrollo es responsabilidad exclusiva de ellos.

#### 2.3.8. Referencias: fuentes de conocimiento, a las ciencias, etc

No hay ningún tipo de referencia a fuentes científicas o académicas. FAO se posiciona como fuente primaria del conocimiento la cual (de modo interdependiente con otros organismos de la ONU) establece el conjunto de medidas (“acordadas” en las negociaciones intergubernamentales) las cuales asegurarán el cambio de la condición de los más vulnerables y pobres del mundo por un modelo ideal de sociedad futura.

#### 2.4. Afirmaciones ideológicas basadas en el contenido

##### 2.4.1. Noción subyacente del ser humano que se transmite

La noción subyacente de ser humano es materialista, liberal e ideológicamente idealista cosmopolita. Como el documento es el “primer intento”, y por el período de formulación y elaboración, coincide con la perspectiva del desarrollo y seguridad humana establecido por ONU en 1994 y la Declaración del Milenio. De todos modos su formulación no es novedosa, y al concatenarse con declaraciones y documentos anteriores de la ONU, reproduce claramente una función ideológica, en el sentido de manifestarse «como la connotación final de la cadena de connotaciones, o como la connotación de todas las connotaciones de un término.» (Eco, 2013: 206) Su falsa originalidad pero la enunciación de tal característica, evidencia una modalidad de renovación del mensaje normativo que procura ser reafirmado como código e ideología.

Lo que sí va a aparecer como “novedoso” en el contexto post-Guerra Fría instalándose en el metamensaje del documento al apoyarse en la concepción de *desarrollo humano* de ONU, es la perspectiva neomalthusiana. Es decir, según el documento fundante (UNDP, 1994) la principal clave de los objetivos del desarrollo es la reducción de la población mundial o el control demográfico. Si bien esto forma parte de la declaración de ONU, en las *Directrices voluntarias* no se explicita. De todos modos un interrogante que surge (ya que los agentes de ONU y miembros de cuerpos diplomáticos lo discuten en las negociaciones haciendo uso de los plexos ya establecidos) es cuando el texto refiere a *reducción de la pobreza* qué tipo de eufemismo es.<sup>3</sup> Según la perspectiva malthusiana, la pobreza –y su efecto el hambre– se puede reducir de manera optimista aumentando la producción de alimentos (lo cual es una falacia), o de modo pesimista reduciendo la cantidad de perso-

<sup>3</sup> “Los Estados, según convenga y en consulta con los interesados directos y de conformidad con su legislación nacional, deberían considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo, incluidas estrategias de reducción de la pobreza” (pág. 11)

nas, es decir de pobres (lo cual es otra falacia). La explícita mención y tratamiento en el documento de ONU de tal enfoque (UNDP, 1994), lleva a suponer que donde las Directrices refiere a “reducir la pobreza” en el marco de una *estrategia general de desarrollo* podría inferirse de “reducir el número de pobres” a “reducir la cantidad de población pobre”.

#### 2.4.2. Comprensión subyacente de sociedad

Aunque el documento cuida de no mencionar explícitamente el concepto de *clase social* ni hacer alusión al sentido marxista de *los explotados* o *dominados*, hay una evidente configuración tipológica integrada por los “grupos vulnerables” (pág. 7), las “personas tradicionalmente desfavorecidas” (pág. 12), los “grupos desfavorecidos” (pág. 14), y los “pobres” (pág. 17). En la configuración de sociedad de ONU-FAO no se expresa nominalmente la concepción marxista de explotación, de un actor “capitalista” opresor, ni las nociones de clases enfrentadas en una lucha, pero sí parte del supuesto que la sociedad está dividida en “grupos” sociales sin explicitación de las causas por las cuales quedaron en situación de vulnerabilidad o desfavorecidas. Como el lenguaje del documento es propositivo evidencia una contradicción al no establecer las causas de la vulnerabilidad, ya que podrían reproducirse igualmente al invisibilizar el origen de las mismas. En este sentido el texto tiene un marcado componente ideológico, ya que oculta los factores económicos generadores de la “vulnerabilidad” social; además de hecho estipula que los Estados adopten medidas para posibilitar beneficios del “comercio competitivo de productos agropecuarios” (pág. 14).

Las propuestas del documento, en particular la iniciativa de reforma agraria, son de carácter crisógeno, es decir de aplicarse serían generadoras de conflictividad. Por lo que el carácter utópico del mismo, al ser precisamente una nómina de *directrices* revela su función ideológica. De igual modo, la no mención de actores sociales de importancia del sistema agroalimentario como corporaciones comercializadoras y biotecnológicas pareciera una omisión deliberada, ya que dichos actores ejercen un control del circuito agroalimentario más allá del modelo de propiedad de la tierra o de producción (sea intensivo industrial o de subsistencia). Esto es repetido también en otros documentos del organismo.

#### 2.4.3. Noción subyacente de tecnología

Como se menciona en el punto anterior, omitir los nuevos tipos de agricultura industrial y control biotecnológico de la expresión genética de las plantas, es claramente una manera deliberada de ocultar la realidad de la expansión de la agricultura industrial en regiones periféricas y nuevas formas de proyección de poder. El texto refiere a lo rural como una espacialidad sin tiempo sin cambios ni singularidad geográfica. Es una configuración tipificada donde la tecnología no aparece como factor dinamizador.

#### 2.4.4. Perspectiva de futuro

La perspectiva de futuro es idealista y utópica; con una fuerte connotación tecnocrática, ya que se establecen pautas para el “logro progresivo” de la “erradicación del hambre”. En esta línea es clara la propuesta de “reducir el número de personas subnutridas a la mitad de su nivel actual para el año 2015 **a más tardar**” (pág. 1). Lo cierto es que después de la crisis del precio de los alimentos de 2007-2008 la misma FAO informó que el número de personas que padecían hambre en el mundo había crecido dramáticamente a cerca de 1.200 millones de personas. No sólo no se cumplió la meta preestablecida, sino que por un factor totalmente independiente e inmanejable por el grado de concentración oligopólica e injerencia del sistema financiero internacional, el precio de las *commodities* agrícolas casi duplicó el número de “hambrientos”. Esto es imposible que lo desconozcan los planificadores del organismo internacional o que sean ingenuos al respecto. Por lo

que toda renovación de la meta a futuro de solucionar el hambre en el mundo, como la de los ODM a 2030, se revela como mero discurso posibilista sin ningún asidero real. La función ideológica no sólo de este documento sino que de toda la constelación discursiva del organismo institucional que reproduce dicho esquema es evidente.

## 2.5. Otras cuestiones llamativas

Un punto que es llamativo incluido en el documento es la cuestión de la deuda externa. El organismo internacional parece preocuparse por la condición de aquellos países “pobres muy endeudados”, por lo que insta a su reducción y alivio financiándola “por medio de recursos adicionales” (pág. 40). La no especificidad de cuáles serían los medios alternativos, de algo que en principio pareciera una iniciativa “fraterna”, deja la puerta abierta a mecanismos insidiosos como por ejemplo los intercambios *debt for nature*, según los cuales a países muy pobres se les condona parcial o totalmente la deuda externa a cambio de la sesión de porciones de territorio soberano a agrupaciones ambientalistas transnacionales que pasan a gestionarlos totalmente (como ha sucedido en Zambia, Madagascar y Ecuador). El objetivo de liberar recursos para “combatir el hambre, mitigar la pobreza rural y urbana y promover el desarrollo sostenible” (pág. 40) también da lugar a la imposición de políticas en el plano doméstico y privado por parte de los organismos financieros internacionales. El documento no critica la usura ni establece la naturaleza in-moral del préstamo con intereses compuestos, tampoco que cada caso de endeudamiento debería analizarse a los efectos de evaluar su i/legitimidad. En este sentido FAO-ONU en tanto organismo internacional opera indirectamente convalidando la política statu-quista de los organismos financieros internacionales pertenecientes a la misma configuración geopolítica atlantista.

Otro ejemplo de mantenimiento del statu-quo, es la directriz 14 que los Estados consideren la función (“importante”) de organizaciones internacionales como FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que “pueden ayudarles a combatir la pobreza rural y a promover la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola” (Pág. 29). En este sentido instar a la intervención del PMA (WFP) en materia de ayuda alimentaria (o humanitaria) implica convalidar el insidioso mecanismo de donaciones establecido originalmente por la Doctrina Truman para el Tercer Mundo que ha servido desde entonces al conglomerado cerealero para el control del precio internacional de las *commodities* y el ejercicio de *dumping* en regiones periféricas con producción cerealera media a baja.

Otra cuestión llamativa del documento, es la directriz tercera en la que da una idea del concepto de *Estrategias*: si bien es una noción que pertenece al ámbito militar y la alta política en el sentido de la planificación de los asuntos de Estado para el logro de los intereses nacionales, para el discurso del organismo inspirado en el lenguaje empresarial de la angloesfera, *estrategia* se utiliza como una palabra grandilocuente que refiere a simples técnicas o planes de acción. Lo estratégico que en su etimología refiere a la conducción de los ejércitos y al *stratego* como aquel con rango de General, no está asociado aquí al arte militar clásico tipo Tucídides, Sun-Tzu o Clausewitz; sino que a la administración estatal de la cosa pública. Como afirma el documento: “la seguridad alimentaria nacional como parte de una **estrategia** nacional general de desarrollo, incluidas **estrategias** de reducción de la pobreza” (pág. 11), no refiere en verdad a la alta política o a asuntos estratégicos (por ejemplo: el modelo estructural de economía política, de sistema monetario, la matriz de crecimiento industrial, el uso de energía hidrocarbúrica y nuclear, sistemas de armas y tecnologías que permitan la disuasión). Se infiere que todos estos asuntos que son estratégicos quedarían fuera de la toma de decisión de los Estados de

la periferia. La noción de *estrategias* precisamente maquilla la ausencia de Estrategia y deja deslizar la propuesta del decrecimiento para la periferia. El documento no refiere a una estrategia general de generación de empleo en fábricas, manufacturas o industrias transformadoras y gran consumo de energía que potencie el capital humano y económico de un país en desarrollo (según hicieron en décadas recientes países emergentes que lograron que millones de personas salgan de la pobreza y entren a la clase media, por ejemplo China), sino que a la prestación por parte del Estado de “servicios básicos a los más pobres”. En definitiva, el documento de FAO sostiene una concepción asistencialista del desarrollo sin crecimiento: las “estrategias de reducción de la pobreza” pasan por “garantizar el acceso universal a la enseñanza primaria, la atención sanitaria básica, el agua potable, un saneamiento adecuado y la justicia, el apoyo de programas de alfabetización, de enseñanza de aritmética elemental y sobre buenas prácticas de higiene” (pág. 12). En otras palabras, “estrategias para el desarrollo” de la periferia es sinónimo de dispositivos básicos: pupitre, inodoro, canilla, techo y control demográfico.

2.6. Resumen: su mensaje general, argumento (o sea la afirmación principal de todo el texto)

El mensaje central del documento de FAO–ONU es que las Directrices son un instrumento de alcance universal resultado de negociaciones intergubernamentales (por lo cual gozarían de “legitimidad mundial”), las cuales buscan estipular principios y normas para modificar los sistemas legales y económico-políticos de aquellos países (periféricos) donde existe hambre crónica o inseguridad alimentaria, y así alcanzar el derecho a la alimentación.

2.7. Para concluir: interpretación de la totalidad del hilo discursivo integrando estructura y análisis fino

El documento claramente busca establecer las bases de un cambio de los sistemas legales y políticos según un esquema cosmopolita neoliberal, lo cual servirá en futuros documentos y negociaciones para proponer las políticas del decrecimiento en los países periféricos. El texto cargado con eufemismos procura hacer un llamado a un cambio radical en pos de la fraternidad universal, siendo en verdad un dispositivo de poder que establece los parámetros discursivos en el que se basarán los documentos del organismo en períodos siguientes. En definitiva, es funcional al paradigma del decrecimiento del neoliberalismo de las potencias centrales, que requiere en la periferia estados mínimos que brinden asistencialmente “desarrollo y bienestar” a los individuos, sin toma de decisión en asuntos estratégicos, sin matriz de crecimiento, ni modificación de la estructura desigual que configura al capital económico. El documento lejos de postular una solución a la pobreza, es funcional al mantenimiento del orden económico-político internacional vigente y a una política asistencialista en los países periféricos que sea acorde a la matriz del decrecimiento del neoliberalismo.

## BIBLIOGRAFÍA

BORRELL, Juan José. 2019. *Geopolítica y alimentos. El desafío de la seguridad alimentaria frente a la competencia internacional por los recursos naturales*. Buenos Aires: Biblos.

BOURDIEU, Pierre. 1999. *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.

DÍAZ BARRIGA, Ángel. 1998. "Organismos internacionales y política educativa", en ALCÁNTARA SANTUARIO, Armando et. al., *Educación, democracia y desarrollo en el fin de siglo*. México: Siglo XXI, pp. 79-91.

FAO. 2015. *70 años de la FAO (1945-2015)*. Roma: ONU.

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: Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

GARCÍA de CERETTO, Josefa y GIACOBBE, Mirta. 2009. *Nuevos desafíos en investigación. Teorías, métodos, técnicas e instrumentos*. Rosario: Homo Sapiens.

UNDP. 1994. *Human development report*. Nueva York: United Nations Development Programme.

SEN, Amartya. 2000. *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

VASILACHIS de GIALDINO, Irene (coord.). 2006. *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

WODAK, Ruth y MEYER, Michael (comp.). 2003. *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.