

# La Seguridad Alimentaria frente a la Agenda 2030 Experiencia cubana

## *Food Security in the face of the 2030 Agenda cuban experience*

Autores: Maritza de la Caridad McCormack Bequer, Mayra Cruz Legón

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14632>

**Para citar este artículo:**

McCormack Bequer, M. & Cruz Legón, M. (2022). La Seguridad Alimentaria frente a la Agenda 2030 Experiencia cubana. *Revista Derecho y Realidad*, 20 (39), 51-65.



## La Seguridad Alimentaria frente a la Agenda 2030 Experiencia cubana

### *Food Security in the face of the 2030 Agenda cuban experience*

#### **Maritza de la Caridad McCormack Bequer**

Doctora en Ciencias Jurídicas. Profesora Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Presidenta de la Sociedad Cubana de Derecho Agrario. Miembro de la Secretaria Técnica del Observatorio para América Latina y el Caribe de la FAO. Miembro del Consejo Científico de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios, del Comité Americano de Derecho Agrario, de la RIDA, de la Revista de la UNJC y de la ONBC. Directora Maestría en Derecho Agrario.

<https://orcid.org/0000-0002-0746-134X>

maritza@lex.uh.cu

#### **MSc. Mayra Cruz Legón**

Jefa del Departamento de Política Agraria de la Dirección Jurídica del Ministerio de la Agricultura, Cuba. Profesora Auxiliar de Derecho Agrario de la Universidad de La Habana, Cuba.

<https://orcid.org/0000-0002-4020-1267>

esjuridico2@oc.minag.gob.cu

Recepción: Junio 29 de 2021

Aceptación: Noviembre 24 de 2021

## **RESUMEN**

Alcanzar la seguridad alimentaria es una problemática real de todos. Constituye un objetivo necesario e imprescindible para la humanidad, donde los gobiernos tienen un papel fundamental en el desarrollo de políticas públicas que tributen a esta. Se requiere garantizar las cadenas alimentarias unidas a una educación nutricional y una preocupación constante por el ser humano, como centro de todo.

El objetivo de la investigación estuvo centrado en conocer las políticas públicas en Cuba en torno a alcanzar la seguridad alimentaria, y se plantea como hipótesis la necesidad del desarrollo local que permita la soberanía alimentaria y, con ella, la una seguridad alimentaria-nutricional.

Se utilizaron métodos como el histórico-lógico, exegético-analítico, inductivo,

deductivo y el derecho comparado. Los resultados se aprecian a partir del análisis, la interpretación y la aplicación de las políticas públicas y el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional.

Esta investigación muestra cómo los resultados se entrelazan con las políticas públicas y la aplicación de estas en cada territorio, siendo indispensable un seguimiento de las mismas para perfeccionar su aplicación y lograr –definitivamente– la seguridad alimentaria por la que lucha el país.

## **PALABRAS CLAVES**

Seguridad alimentaria; Políticas públicas; Soberanía; Alimentos; Nutrición.

## ABSTRACT

To reach the alimentary security is a real problem of all. It constitutes a necessary and indispensable objective for the humanity, where the governments have a fundamental paper in the development of political public that pay to this. It is required to guarantee the alimentary chains together to a nutritional education and a constant concern for the human being, like center of everything.

The objective of the investigation was centered in knowing the public politicians in Cuba around reaching the alimentary security, and he/she thinks about as hypothesis the necessity of the local development that you/they allow the alimentary sovereignty and with it a nutritional security.

Methods like the historical one were used logical, compared right, exegético-analytic, inductive and deductive.

The results are appreciated starting from the analysis of the interpretation and application of the public politicians and the Plan of alimentary sovereignty and nutritional education.

The implications of this investigation show as the results they are crisscross with the public politicians and the application of these in each territory, being indispensable a pursuit of the same ones to perfect the whole development of the application of these and to achieve the alimentary security definitively for which the country fights.

## KEYWORDS

Security alimentary; Politicians public; Sovereignty; Food; Nutrition.

## Contenido

### Introducción

1. Seguridad alimentaria, realidad actual
2. Políticas públicas frente a la seguridad alimentaria en Cuba

3. El Plan de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Alternativa cubana Consideraciones finales

### Referencias

## INTRODUCCIÓN

De una parte, la humanidad está abocada a enfrentar grandes retos, ya que de ello depende la supervivencia de la especie; y, de otra, ha sido desafiada para encontrar soluciones frente a las enfermedades y los virus que exterminan grandes poblaciones. Quizá la clave esté –entre otros factores– en la búsqueda de alternativas alimentarias para lograr un equilibrio nutricional que permita proporcionar los nutrientes necesarios para el desarrollo adecuado de las distintas generaciones y evitar con ello la desaparición de la raza humana.

Organizaciones nacionales e internacionales priorizan esta meta. La Agenda 2030 y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 “Hambre Cero”, constituyen ejemplos fehacientes de los esfuerzos por salvar la humanidad. Para los Estados alcanzar la seguridad alimentaria debe ser el principal objetivo, por ello los esfuerzos de cada nación por desarrollar políticas públicas efectivas para los gobiernos.

## 1-SEGURIDAD ALIMENTARIA, REALIDADES ACTUALES

¿Es posible hablar en el siglo XXI de una seguridad alimentaria? ¿Se ha hecho todo lo posible por alcanzarla? ¿Están preparados los países para su logro? ¿Es indispensable para la humanidad obtenerla? Estos interrogantes tienen una respuesta común: la seguridad alimentaria, la cual se debe convertir en una prioridad para garantizar la subsistencia humanidad.

Entre los juristas se ha debatido sobre la rama del derecho que debe legislar acerca de los procesos productivos agrícolas, y concluyeron que debía ser el Derecho Agrario, que –a su vez– debe estar marcado por la Agricultura, el Ambiente y la Alimentación –denominadas las 3A–. Estas

deben ser inseparables y permanentes en todas las normas existentes en los diferentes países. Se convierte en una necesidad vincular los derechos humanos, lo que traería un retorno al humanismo. El Derecho agrario AAA es un nombre símbolo de un momento provisional o de tránsito, porque tanto el ambiente como la alimentación o la seguridad alimentaria son fenómenos donde se evidencia con mayor claridad la proyección de la transversalidad, como lo expresa Zeledón (2008, pp.1-8).

La seguridad alimentaria es una exigencia al respeto de los derechos humanos contemplado en toda legislación que es el de proteger la vida y la salud del consumidor. El derecho nos permite hablar de “seguridad alimentaria” en dos sentidos: aquel comprensivo de alimentos para todos y el que se entiende como abarcativo de la sanidad, salubridad, higiene y calidad de los frutos y productos agroalimenticios (Zeledón, 2008, p. 9).

La seguridad alimentaria existe cuando las personas tienen acceso a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales y las preferencias culturales para una vida sana y activa (Constitución de la República de Cuba). Se debe entender la misma a partir de comprender sus cuatro dimensiones que son, la disponibilidad física, el acceso económico y físico, la utilización de los alimentos y la estabilidad en el tiempo de los tres primeros (FAO, 2011).

Diferentes analistas han creado varios tipos de escalas para poder clasificar la seguridad alimentaria, una alternativa es establecer la relación entre la gravedad de la inseguridad cuando el consumo está por debajo del umbral de 2.100 kilocalorías diarias, entendiéndose por la FAO como subnutrición cuando está por debajo de lo establecido (FAO, 2011).

Otra clasificación se propone por el Integrated food Security Phase Classification-IPC, señalando fases e indicadores. Estas pueden ser cinco: seguridad alimentaria

general; inseguridad alimentaria; crisis alimentaria y de subsistencia; emergencia humanitaria y hambruna/catástrofe humanitaria. Por su parte los indicadores son siete (7): tasa bruta de mortalidad; prevalencia de malnutrición; acceso/disponibilidad de alimentos; diversidad de la dieta; acceso/disponibilidad de agua; estrategias para enfrentar problemas y activos para la subsistencia.

La agenda 2030 (FAO, 2015) aprobada por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas –el 25 de septiembre del 2015– plantea elementos fundamentales indispensables, de los cuales algunos se han erradicado y otros, desarrollado y fortalecido: la pobreza, el hambre y la seguridad alimentaria, la salud, la educación, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, el agua y saneamiento, la energía, el trabajo decente y el crecimiento económico.

Plantea además 17 Objetivos de desarrollo sostenible, sin embargo, cada vez se está más lejos de poder poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, promoviendo la agricultura sostenible, reflejado en el Objetivo 2. En América Latina y el Caribe en 2019 se incrementó la subalimentación alcanzando 39.3 millones de personas, cerca del 60% de la población regional unas 257,5 millones de personas viven con sobrepeso y 104.7 millones con obesidad, mientras que 39.3 millones de personas padecen hambre en la región (FAO, 1996).

En 2020 las cifras alcanzadas superan con creces las estadísticas anteriores, demostrando que cada vez está más lejos el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. Se estima que el año pasado padeció subalimentación cerca del 9,9 % de la población total, frente al 8,4 % registrado en 2019. Más de la mitad de la población subalimentada (418 millones de personas) vive en Asia; más de un tercio (282 millones) vive en África, y una proporción inferior (60 millones) vive en América Latina y el Caribe. Sin embargo, el aumento más acusado del hambre se registró en África, donde la

prevalencia estimada de la subalimentación (21 % de la población) supera en más del doble a la de cualquier otra región (FAO, 2021).

Entre los objetivos de la Agenda 2030 se establece la necesidad de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, el logro de la salud, el bienestar, y promover la agricultura sostenible como premisa para alcanzar la sostenibilidad económica, social y ambiental. A todo ello es a lo que estamos abocados los países en el cumplimiento de la misma.

Es por ello que se plantea la necesidad de seguir impulsando la producción de alimentos sanos y nutritivos, la creación de sistemas alimentarios locales, soberanos, sostenibles y resilientes y el fortalecimiento de los mercados con el objetivo de que todos los seres humanos puedan acceder a ellos.

Saber quiénes son y dónde están las personas de mayor riesgo a la inseguridad alimentaria constituye una de las máximas prioridades del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. Es por ello que desde la década de los .90, se ha hecho un esfuerzo por desarrollar el Análisis de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria y mostrar los resultados de ese análisis a través de mapas (Programa mundial de alimentos-PMA, 2001).

Por otra parte, con el desencadenamiento de la pandemia por el COVID-19, las Naciones Unidas informaron –el 12 de julio del 2021 en Roma– que el hambre empeoró y se estima que en 2020 estaba subalimentada cerca de la décima parte de la población mundial; es decir, cerca de 811 millones de personas. Persistió la malnutrición en todas sus formas, que se cobró un precio alto entre los niños, ya que: más de 149 millones de menores de 5 años padecieron retraso del crecimiento (su estatura era demasiado baja para su edad); más de 45 millones padecieron emaciación (su delgadez era excesiva para su altura) y casi 39 millones sufrieron sobrepeso. No menos de 3000 millones de adultos y niños seguían sin

poder acceder a dietas saludables, en gran parte a causa de los costos excesivos. Casi un tercio de las mujeres en edad reproductiva padece anemia. A escala mundial, pese a los avances en algunos aspectos (por ejemplo, se alimenta a más niños pequeños exclusivamente con leche materna), el mundo no va camino de cumplir para 2030 las metas correspondientes a ninguno de los indicadores en materia de nutrición (ONU, 2021).

La preocupación mundial trajo como consecuencia la realización de la primera evaluación mundial en su género realizada en tiempos de pandemia. La publicación del informe “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo” es obra conjunta de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

## **2-POLÍTICAS PÚBLICAS EN TORNO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN CUBA**

Las políticas públicas son un objeto de estudio complejo al no existir una definición homogénea de ellas. Es así que comúnmente se les ha entendido como los programas que un gobierno determinado desarrolla en función de una situación o problema social, para dar respuesta a las diferentes demandas que la sociedad plantea. (Pallavicini-Chamizo, 2012, p. 5) Estas tienen su base en los principios constitucionales y en los derechos humanos, así como en las obligaciones que estos comprenden.

Uno de los elementos que se deben tener en cuenta para elaborar una definición de políticas públicas es que van dirigidas a influir sobre la vida de la ciudadanía, razón por la cual estos pueden participar y lograr el impulso de las políticas públicas que beneficien a la mayoría a través de

mecanismos democráticos, lo cual constituye uno de los principios que la identifican. En este sentido uno de los desafíos de las organizaciones no gubernamentales y sociales es contribuir a encauzar las necesidades de la población convirtiéndose en su vocero en la búsqueda de soluciones. (Pallavicini-Chamizo, 2012, p. 5)

Por otra parte, toda política pública requiere para una eficiente implementación, que cualquier decisión que se asuma por el Estado –entendida como línea de acción– posea poder normativo para hacerse valer en su territorio. Dicho poder normativo se traduce en la capacidad de dictar una ley o norma jurídica, puesto que es a través de ellas que el gobierno instrumenta las actividades que conforman políticas públicas, y que constituyen herramientas que son utilizadas para responder correctamente a las demandas sociales. (Pallavicini-Chamizo, 2012, p. 7). Al respecto PONS señala que estas son:

Un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto (Pons, 2000, p.15).

Siguiendo esta definición, es necesario señalar que las políticas públicas son un complejo sistema conformado por subsistemas de políticas especializadas en diferentes campos de acción (salud, medio ambiente, agricultura, etc.), que se interrelacionan entre sí en aras de alcanzar beneficios para la sociedad.

En cuanto a las políticas agrarias son parte integrante del conjunto de políticas públicas que toma el Estado en ejercicio del poder político que ostenta. Constituyen un instrumento que controla y marca las acciones dirigidas del sector agrario. Como plantea Zeledón:

La política agraria debe brindar a los productores la oportunidad de lograr métodos de producción rentables y sostenibles, que los agricultores tengan acceso a servicios de asistencia técnica, ayudarles a diversificar su producción y a aumentar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales, asimismo el Gobierno deberá modernizar su marco institucional y dar participación en ese proceso al sector privado para que también den su aporte a la solución de los problemas. (Zeledón, 2000, p. 302)

Las políticas alimentarias tienen como propósito garantizar la disponibilidad y acceso a los alimentos en el país, tanto a nivel nacional como local e individual o familiar y así contribuir a superar la inseguridad alimentaria que enfrentan los grupos más vulnerables, mujeres, niños, personas con discapacidad, ancianos y la población en general. Estas políticas se deben enfocar hacia la seguridad alimentaria y nutricional, incluyéndose además la soberanía alimentaria como meta a cumplir para el logro de tal propósito, debiendo analizar –de manera holística e integral– bajo la denominación de ambos conceptos (López-Giraldo y Franco-Giraldo, 2000-2013, p. 1).

Las políticas de seguridad alimentaria y nutricional se dirigen a lograr progresivamente el cumplimiento del Derecho a la Alimentación para cada persona, promoviendo modelos productivos sostenibles que respeten la diversidad cultural y protejan los recursos naturales y el medio ambiente. De igual forma se deben pronunciar sobre la equidad de género y las estrategias nacionales para lograr volúmenes de producción de alimentos satisfactorios en zonas urbanas y periurbanas; y, con ello estimular la producción local y los modelos agroecológicos de cultivo y conseguir la sostenibilidad del sistema alimentario nacional.<sup>1</sup>

---

1. El Sistema Alimentario es la suma de los diferentes elementos, actividades y actores que mediante su interrelación hacen posible la transformación, distribución y consumo de alimentos y genera resultados positivos en términos de seguridad alimentaria y

Cuba es un país eminentemente agrícola donde la tierra cumple una función social y el Estado tiene el control sobre el uso y tenencia de esta en aras de lograr la seguridad alimentaria y nutricional, pero no siempre fue así. Nuestra isla fue objeto de un régimen colonial primero y neocolonial después, caracterizado por la concentración de latifundios y un modelo económico exportador que soslayaban las necesidades alimentarias de la población en pos de satisfacer intereses económicos. Para su solución fue necesaria una lucha de independencia de más de un siglo, una revolución política y social, y una Reforma Agraria devenida Revolución Agraria. (Valdés, 2005, p. 4).

Desde el triunfo de la revolución cubana, una preocupación permanente del Gobierno ha sido la de garantizar el desarrollo de los campos y zonas rurales y el acceso por todos los sectores de nuestra población a una alimentación adecuada que se traduzca en niveles nutricionales que garanticen la salud de los ciudadanos. La promulgación de la primera Ley de Reforma Agraria el 17 de mayo de 1959 (Ver en Gaceta 1959), marca un cambio radical en el sector agrícola en Cuba y su normativa jurídica.

Con las leyes de reforma agraria en Cuba se hizo posible la eliminación del latifundio y de todas las formas semi feudales de explotación agraria, la entrega de la tierra a los campesinos arrendatarios, aparceros, precaristas y desalojados, la diversificación de la producción agraria para cubrir el consumo nacional de alimentos y proporcionar materias primas a la industria alimentaria nacional, así como el fomento y organización de las cooperativas agrícolas para mantener la gran producción agropecuaria, las ventajas del empleo de la maquinaria pesada, elevar la productividad y mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población rural, entre otras cuestiones de vital importancia para el desarrollo agropecuario.

---

nutricional, bienestar social y medio ambiente (FAO, 2017).

En la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, se reconoció la propiedad de las cooperativas, así como la de los agricultores pequeños y el Derecho a la Alimentación de forma tanto explícita como implícita, en varios de sus artículos (Ver Faceta 7). Algunos de estos artículos han sido desarrollados y complementados por otras normas como el Código del Trabajo y el Código de la Familia.

En los años siguientes de Revolución se comenzaron a fomentar grandes programas para el desarrollo agrícola del país, los cuales contemplaban el desarrollo integral de la agricultura cubana mediante la diversificación agrícola y ganadera. Uno de ellos fue el Programa Alimentario formulado en 1988 el cual tenía como objetivo:

[...] elevar la producción de alimento para el consumo interno de viandas, hortalizas, leche, huevos, arroz, carnes, pescado y frutas, a partir de un aprovechamiento más intensivo de la superficie agrícola del país en combinación con modificaciones en las tecnologías de producción y en las investigaciones científicas". (García et al, 2014, p.21)

Estos logros en la producción fueron gracias a las relaciones comerciales con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, desde donde se importaba una gran cantidad y variedad de alimentos procesados para mitigar los efectos del bloqueo norteamericano y se vendían nuestros productos a altos precios. A pesar de ello, este modelo agroexportador trajo como consecuencia una estructura poco flexible de la producción agropecuaria donde algo más del 51 % de la superficie cultivada estaba ocupada por cultivos destinados a la exportación, el 24% era ociosa y en menor medida se ubicaban los renglones para la alimentación del país (Constitución de la República de Cuba, 1976).

A finales de 1987 surge el Movimiento de Organopónicos, sobre el cual se desarrolló el actual Programa de Agricultura Urbana,

Suburbana y Familiar<sup>2</sup>, cuyo objetivo principal es contribuir a la producción de alimentos a nivel local. Entre 1989 y 1991 se implementó un Programa para el Autoabastecimiento Municipal en Santo Domingo, Villa Clara, por iniciativa y con asesoría del Instituto de Investigaciones en Viandas Tropicales (INIVIT), a partir de las necesidades y potencialidades de cada Consejo Popular, cuya generalización se vio afectada por el bajo nivel de institucionalización, la no inclusión en el plan territorial y el insuficiente apoyo para superar dificultades impuestas por el período especial, a pesar del seguimiento dado por el Partido.

Cabe anotar que durante el cruento período especial que vivió Cuba entre 1991-1995 fue necesario emitir disposiciones complementarias para permitirle a los Organismos de la Administración Central del Estado la producción de alimentos con fines de sustento y autoconsumo. Es importante destacar la normativa referente a las cooperativas agropecuarias y la política de entrega de tierras estatales ociosas en usufructo existente en el país hasta la actualidad, estableciéndose bases jurídicas de especial importancia para obtener incrementos en la producción agropecuaria sostenible con mayor eficiencia y calidad, lo que consecuentemente redundará en mayores garantías para el disfrute del Derecho a la Alimentación. Así como otras disposiciones legales relacionadas con la salud pública, el medio ambiente, las aguas terrestres, etc. (McCormack y Balber, 2007).

En este sentido, la misión y funciones del Ministerio de la Agricultura están dirigidas al aumento de las producciones agropecuarias y la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población. Con la implementación de los Lineamientos del Partido y la Revolución se han aprobado

---

2. El 26 de julio de 2008, el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, General de Ejército Raúl Castro Ruz enfatizó en la necesidad de hacer producir más la tierra alrededor de pueblos y ciudades, lo que dio origen al Programa de la Agricultura Suburbana, y a la aprobación de los proyectos que se ejecutan en la actualidad en 156 municipios.

un grupo importante de políticas, elaboradas e implementadas por el Ministerio de la Agricultura que sin duda tributan a garantizar la seguridad alimentaria, así como el Derecho a la Alimentación de los cubanos, entre estas se encuentran: la mentada política de entrega de tierras estatales en usufructo, política que desde el comienzo de su aplicación en la década de los noventa, hasta la promulgación del vigente Decreto Ley 358 de 9 de abril de 2018 y su Reglamento el Decreto 350 de 29 de junio de 2018 (Ver Gaceta 39), ha traído como impacto un aumento de las producciones en todos los renglones productivos, asegurando la continuidad y sostenibilidad de las tierras entregadas en usufructo.

También el perfeccionamiento del sistema de la agricultura, proceso que conllevó cambios estructurales en el sistema presupuestado, empresarial y cooperativo del sector, y también a una organización y aseguramiento a la producción, con la capacitación y modernización de la estructura de apoyo y servicios y la creación de las Delegaciones Municipales de la Agricultura (Resolución Presidencial, 2015). La política de perfeccionamiento de las bases productivas, instrumentada por el Decreto-Ley 365 de 2018 “De las Cooperativas Agropecuarias” de 22 de octubre de 2018 y el Decreto 354 (Ver Gaceta 39) “Reglamento del Decreto-Ley de las Cooperativas Agropecuarias” de 18 de diciembre de 2018 (Ver Gaceta 37) con el fin de reordenar el sector base de la producción de alimentos en Cuba.

La Política para las Ventas Directas de las Cooperativas y Agricultores Pequeños a las entidades del Turismo, aprobada desde el 2011 con el objetivo de autorizar la producción y comercialización, de forma mayorista, de productos agropecuarios y servicios asociados a los establecimientos hoteleros y gastronómicos del sector del turismo.<sup>3</sup>

---

3. Su instrumentación jurídica es la Resolución 177 de 23 de diciembre de 2020, del Ministro del Turismo, publicada en la Gaceta Oficial 90 Ordinaria de 28 de diciembre de 2020, y la Resolución 81 de 11 de marzo de 2021, del Ministro de la Agricultura, publicada en la

Resalta también importante la Política de Pesca del país, cuyo objetivo es establecer las regulaciones para el adecuado ordenamiento, administración y control de la pesca, en función de la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos en las aguas marítimas, fluviales y lacustres de la República de Cuba, con el fin de contribuir a la soberanía alimentaria de la nación<sup>4</sup>. Así como la Política Nacional del Agua y sus normas jurídicas que regula la gestión integrada y sostenible de las aguas terrestres que se encuentran dentro de la corteza terrestre o encima de ella, independientemente de su composición física, química o bacteriológica, en el espacio que conforma la parte emergida del territorio nacional limitado por la línea de costa.

Más recientemente, y con estrecha relación con la seguridad alimentaria y nutricional, se aprobó en 2017 la Política Nacional de Inocuidad de los alimentos<sup>5</sup>, con el objetivo de establecer las regulaciones y los principios que garantizan a lo largo de la cadena alimentaria, con un enfoque educativo, preventivo e integral, alimentos inocuos y nutritivos que proveen una adecuada protección de la salud, así como lograr un desarrollo competitivo y responsable de las entidades involucradas, con el fin de lograr la transparencia y participación que asegure la confianza de los consumidores.

En 2018, para el sistema de la agricultura se aprobaron importantes políticas, con trascendencia a la seguridad alimentaria y nutricional, como son: la Política de genética y recursos zoogenéticos, la Política sobre la semilla y recursos fitogenéticos; la Política sobre los organismos genéticamente modificados y su uso en la agricultura; la Política sobre la mecanización, riego, drenaje

agrícola y abasto de agua a los animales y la Política de perfeccionamiento de la sanidad animal.

En 2019 se aprobó la Política para la Producción industrial de Alimentos y Bebidas (Decreto 22 de 2020)<sup>6</sup>, con el objetivo de establecer los principios que rigen la producción industrial de alimentos y bebidas en todos los sectores, incluidas las formas de gestión no estatal; las atribuciones del Ministerio de la Industria Alimentaria como organismo rector de esta actividad; las regulaciones concernientes al Programa de Desarrollo para la Industria Alimentaria, a los productores industriales, las fábricas productoras de alimentos y bebidas, y al Registro Nacional de Productores de Alimentos y Bebidas; así como las medidas administrativas a aplicar cuando se producen infracciones.

Especial referencia al quehacer del gobierno cubano durante el enfrentamiento a la crisis alimentaria provocada por el recrudecimiento del bloqueo impuesto por el gobierno norteamericano y los efectos de la COVID-19, aprobando un grupo importante de políticas públicas y sus marcos normativos, para lograr dinamizar la producción de alimentos, entre estas se encuentran:

- Política sobre la Conservación, Mejoramiento, Manejo Sostenible de Suelos y Uso de Fertilizantes. Aprobada en abril de 2020, tiene como objetivos favorecer el desarrollo de sistemas agrícolas sostenibles que detengan, eviten y reviertan la caída de la capacidad agroproductiva de los suelos; perfeccionar el control y el servicio estatal para la protección, conservación, mejoramiento, uso y manejo sostenible del suelo; así como el de los fertilizantes, adecuando las normas que lo regulen al escenario actual. Su instrumentación jurídica resulta un Anteproyecto de

---

Gaceta Oficial 30 Extraordinaria de 15 de abril de 2021.

4. Su instrumentación jurídica es la Ley 129 de 2019, su Reglamento el Decreto 1° de 2019 y resoluciones complementarias del Ministro de la Industria Alimentaria y del Ministro del Interior, publicadas en Gaceta Oficial Ordinaria 11 de 2020.

5. Su instrumentación jurídica es el Decreto-Ley 9 de 16 de abril de 2020 "Inocuidad Alimentaria" publicado en Gaceta Oficial Ordinaria 76 de 30-10-2020.

---

6. Su instrumentación jurídica es el Decreto 22 de 2020 y Resoluciones complementarias del Ministro de la Industria Alimentaria, publicadas en Gaceta Oficial Ordinaria 84 de 2020.

Decreto Ley y Decreto Reglamento que se encuentran en proceso de aprobación.

- Política de comercialización de productos agropecuarios. Aprobada en octubre de 2020, el objetivo es ordenar la comercialización mayorista y minorista de productos agropecuarios. Su instrumentación jurídica es el Decreto 35 de 2021 y cuatro resoluciones complementarias del Ministro de la Agricultura, publicadas en la Gaceta Oficial Ordinaria 49 de 2021.

- Plan de soberanía alimentaria y educación nutricional. Aprobado en julio de 2020, contempla las directrices que orienta el Estado cubano para la gestión de los sistemas alimentarios locales, soberanos y sostenibles, que se basan en la articulación intersectorial y la participación de todos los actores vinculados con la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos; así como, el fomento de una cultura alimentaria y educación nutricional para el logro de la mejora de la salud de la población cubana. Se trabaja actualmente en su instrumentación jurídica mediante un Anteproyecto de Ley que regulará el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional y las garantías del derecho a la alimentación sana y adecuada en pos de la soberanía alimentaria a aprobarse en octubre de 2021.

- Política para impulsar el desarrollo territorial. Aprobada en julio de 2020, con el objetivo de promover estrategias de desarrollo local desde la planificación territorial con una adecuada coordinación de todos los niveles.

- Medidas para la Organización de la Producción Agropecuaria y Forestal en Polos Productivos. Aprobada en noviembre de 2020, con el objetivo es establecer las bases metodológicas y conceptuales de los Polos Productivos de diferentes producciones agropecuarias y forestales; lograr que los polos

productivos cumplan su encargo de abastecer las grandes ciudades, la industria alimentaria y el turismo, la sustitución efectiva de importaciones y el incremento de las exportaciones, encadenados con la industria nacional y favorecer los procesos de innovación, asistencia técnica, extensión agraria y la creación de capacidades de todos los actores económicos que se le vinculan. La norma jurídica que la instrumenta es un Anteproyecto de Resolución vinculante del Ministro de la Agricultura que se encuentra actualmente en proceso de aprobación.

- Política para la Producción, Desarrollo y Uso de los Biofertilizantes, Bioestimulantes y Bioplaguicidas de Uso Agrícola: Aprobada en marzo de 2021, tiene como objetivo recuperar y ampliar las capacidades de producción de bioproductos económica y socialmente viables para satisfacer la demanda del país y la posible exportación, así como perfeccionar las tecnologías de producción acorde al desarrollo mundial para el escalado piloto e industrial. Su instrumentación jurídica resulta anteproyecto de Decreto Ley y Decreto Reglamento que se encuentran en proceso de elaboración.

- Medidas para dinamizar la producción agropecuaria, aprobadas por el Buró Político del PCC con el propósito fundamental de transformar la producción de alimentos en el país.

Otras políticas aprobadas en el país también tienen una incidencia directa en el sector agropecuario, en el aumento de las producciones y por ende tributan a la seguridad alimentaria y nutricional de la nación, como son: la Política del Perfeccionamiento del Sistema Ambiental; la Política impositiva sobre el sector agropecuario; la Política Crediticia; la Política de Seguros y Reaseguros; la Política para el perfeccionamiento del trabajo por cuenta propia; la Política sobre el sistema de propiedad industrial; la Política para la Inversión Extranjera; la Política

para el desarrollo de las industrias de envases y embalajes; la Política para el perfeccionamiento de las escuelas ramales y centros de capacitación subordinados a los organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales y administraciones locales; la Política para la utilización y el desarrollo prospectivo de las fuentes renovables de energía; la Política sobre la responsabilidad de los organismos y entidades en la formación y desarrollo de la fuerza de trabajo calificada; la Política para el reordenamiento de las entidades de ciencia e innovación tecnológica y del sistema de programas y proyectos; la Política para las Autoridades Nacionales Reguladoras; la Política de Normalización, Metrología, Calidad y Acreditación; la Política para la definición y creación de empresas de alta tecnología; la Política integral para el perfeccionamiento de la informatización de la sociedad en Cuba; la Política para el incremento del reciclaje de materias primas; Política de Desarrollo Industrial; entre otras.

Se encuentran en proceso de elaboración y aprobación también un grupo importante de políticas y normas jurídicas que también responden al reto de la seguridad alimentaria y nutricional, como son: la política del modelo de gestión del sector agropecuario, la política de posesión y uso de la tierra, la política de extensionismo agrario, la política de agroecología, entre otras.

En los últimos años se han ejecutado también programas nacionales y proyectos de cooperación internacional, que han contribuido al desarrollo del autoabastecimiento alimentario municipal sobre bases agroecológicas. Se realizó además la clasificación de todos los municipios del país a partir de sus características agroproductivas y demográficas, así como, la diversidad y destino de sus producciones agropecuarias.

Se aprobó, en 2017, la estrategia de Enfrentamiento al cambio climático en la República de Cuba (Tarea Vida), con el objetivo de mitigar sus efectos, identificar zonas y lugares priorizados, sus afectaciones y acciones a acometer, así como las

afectaciones en la agricultura respecto a la reducción de los rendimientos potenciales de algunos cultivos (papa, arroz y tabaco), debido a los cambios en la duración total de los ciclos, reducción de las áreas agrícolas, por déficit de agua para riego, la salinización y degradación de los suelos.

De igual manera, con el fin de proyectar el desarrollo sostenible de la agricultura, se elaboró el Plan Estratégico hasta 2030, el que prevé crecimientos sustantivos en los volúmenes productivos sobre la base del uso eficiente de la tierra y el suelo mediante el riego agrícola, fertilización adecuada, semillas de calidad, la aplicación de la ciencia y el uso racional de los recursos naturales. Igualmente se desarrollan y ejecutan en el Ministerio de la Agricultura, como parte de la proyección de desarrollo, distintos programas que prevén la introducción de tecnologías modernas y eficientes para solucionar en parte la escasez de mano de obra y las inversiones en la logística de las cadenas productivas. Se prevé el incremento de financiamientos externos y la inversión extranjera donde convenga al país, jugando un papel protagónico aquellos programas territoriales de desarrollo integral a desarrollarse en los municipios.

La Constitución de la República de Cuba (2019) marcó un hito al establecer, en su artículo 77, el derecho de los ciudadanos cubanos a una alimentación sana y adecuada, así como la obligación del Estado de crear las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria a toda la población. Esta concepción supone un cambio de paradigma, que marca también el diseño de políticas públicas sobre la seguridad alimentaria y nutricional en el país.

### **3- EL PLAN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA Y EDUCACIÓN NUTRICIONAL. ALTERNATIVA CUBANA.**

A lo largo de la historia, Cuba ha estado sometida a un bloqueo económico, financiero y comercial durante 60 años y esto ha impedido –entre otros factores– que

haya desarrollo sostenible y se alcance la soberanía y seguridad alimentarias, limitando la posibilidad de adquirir recursos indispensables y con precios asequibles. Sin embargo, se han hecho múltiples intentos para buscar soluciones que permitan acceso a un grupo de alimentos de forma sistemática, no siendo posible aún el logro de la satisfacción de las necesidades e intereses de la población.

En tal sentido, en julio del 2020 fue aprobado el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional, conocido como Plan SAN, dando respuesta a la preocupación del gobierno y a lo refrendado en la nueva Constitución (Constitución de la República de Cuba, 2019) en su artículo 77 al señalar que todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada, creando el Estado las condiciones para fortalecer la seguridad alimentaria de toda la población. Es un derecho humano esencial por cuanto propicia salud, bienestar y vida, consagrado en la Ley de leyes cubana, lo cual implica deberes, derechos y garantías para el cumplimiento de los mismos. Se convierte en derecho y deber de todas las personas, entes sociales y públicos trabajar por su realización.

El mismo tiene como objetivo establecer las directrices del Estado cubano para la gestión de los sistemas alimentarios locales, soberanos y sostenibles, que se basan en la articulación intersectorial y la participación de todos los actores vinculados con la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos; así como, el fomento de una cultura alimentaria y educación nutricional para el logro de la mejora de la salud de la población cubana.

La base legal para implantar el Plan han sido las normas legales aprobadas que permiten organizar y aglutinar de forma intersectorial a todos los actores locales para la organización de los Sistemas alimentarios locales soberanos y sostenibles. Estos Sistemas son las relaciones intersectoriales que se establecen en los municipios entre los actores de la producción, transformación, comercialización hasta el consumidor,

además, intervienen los sectores de educación, salud, normalización, cultura, universidades, ordenamiento territorial, cuidado del medio ambiente, comunicación deporte, estadísticas, sistemas de bioproductos y sociedad civil. Los mismos tienen alto impacto en la nutrición y la salud, la equidad y la sostenibilidad ambiental.

Son soberanos porque movilizan todos los recursos e insumos propios para disminuir las importaciones, ya sean del exterior o de otros territorios, en aras de garantizar una alimentación sana y nutritiva a la población y son sostenibles porque su gestión está encaminada a perdurar en el tiempo y se adapta a los cambios con una resiliencia notable.

Los aspectos que contempla el Plan de Acción para implantar el Plan están concentrados en cuatro temas estratégicos, 21 tareas, 25 indicadores. Los temas estratégicos se definen en: Disminución de la dependencia de las importaciones de alimentos e insumos; Garantía de la calidad e inocuidad y disminución de las pérdidas y desperdicios de alimentos; Consolidación de sistemas alimentarios locales; Movilización de sistemas educacionales, de la cultura y de la comunicación para fortalecer la educación alimentaria y nutricional.

Otro aspecto de vital importancia es la necesidad de lograr la seguridad alimentaria a partir del desarrollo de los municipios, en tal sentido los Lineamientos de la política económica y social plantean que se debe:

[...] impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades.

El MINAG (Decreto Ley 329 de 2015) es el organismo encargado –según la función específica 1–de proponer al Gobierno las políticas agrarias del país implementando

su ejecución una vez aprobadas, lo cual incluye aquellas que tributen a la seguridad alimentaria, a partir de la actualización del modelo económico social cubano implantando el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional que es la Plataforma Nacional para alcanzar una plena Seguridad Alimentaria. Constituye la sombrilla para el desarrollo agroalimentario de Cuba y las proyecciones para el desarrollo de la producción de alimentos en el ámbito socioeconómico cultural, de la transformación, y comercialización hasta el consumidor final base conceptual, objetivos, temas estratégicos, tareas e indicadores.

## CONSIDERACIÓN FINAL

La Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional, instrumentación jurídica del Plan SAN, ya

está en proceso de elaboración y favorecerá la gobernanza y el desarrollo de los actores locales de todos los sectores económicos, sociales, culturales y de servicios, que forman parte de los sistemas alimentarios locales soberanos y sostenibles.

En sus títulos y artículos se recogen los principios básicos, marco conceptual, normativas y temas estratégicos identificados en el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba para salvaguardar el derecho de la población cubana a una alimentación sana y adecuada, pautar un sistema de educación nacional relativo a las buenas prácticas nutritivas y de esa forma también la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, y prevenir enfermedades asociadas a una alimentación deficiente y/o nociva y contribuir al cumplimiento de la agenda 2030.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Food Administration Organization-FAO. (2017). *Reflexiones sobre el Sistema Alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe*, Santiago, p. 4. Disponible en: <http://www.fao.org/publications/> Consultado 10 de febrero de 2020.
- » Food Administration Organization-FAO. (2015).
- » Food Administration Organization. *La Seguridad Alimentaria para la toma de decisiones. Guía práctica*, 2011.
- » Food Administration Organization-FAO. (1996) Cumbre mundial sobre la alimentación. Disponible en: <https://www.fao.org/3/Y1780S/y1780s04.htm>
- » García, M. E. et al. (2014). "Factor Crítico 1, Adecuación de políticas, planes y programas para el desarrollo sostenible del sector agropecuario" en Colectivo de autores, *Estudio de los factores críticos que inciden en el ciclo de la sostenibilidad alimentaria en Cuba*, Instituto de Investigaciones en Fruticultura Tropical (IIFT), La Habana, p.21.
- » López-Giraldo, L. A. y Franco-Giraldo, Á. (2000-2013) *Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013)*, p.1, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00124814> , consultado el 10 de febrero de 2020, 9:00 pm.
- » McCormack-Bequer, M. y Balber-Pérez, M. A. (2007). "Selección legislativa de Derecho Agrario Cubano", Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba.
- » Organización de Naciones Unidas-ONU. (2021). Informe El año de la Pandemia, dominado por un repunte del hambre mundial. 12 de julio de 2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/07/1494232>

- » Pallavicini, V. y Chamizo, H. (2012) *Manual de formulación de políticas públicas*, p.5.
- » Pons Duarte, H. (2000) *Reflexiones acerca del concepto de política pública*, Centro de Estudios de Economía y Planificación, Ministerio de Economía y Planificación, Cuba, p. 15.
- » Programa mundial de alimentos-PMA. (2001). Análisis y cartografía de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Cuba, La Habana.
- » Torres Melo, J. y Santander A., J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, ed. Ediciones IEMP, Bogotá, pp. 132-134
- » Valdés-Paz, J. (2005). "Procesos Agrarios en Cuba 1959-1995", Editorial Félix Varela, La Habana, p. 4.
- » Zeledón-Zeledón, R. (2008) *Derecho Agrario contemporáneo y Derecho Agrario AAA* (agricultura, ambiente y alimentación), Presentado en el X Congreso de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU), celebrado en Rosario, Argentina, del 4 al 7 de noviembre de 2008. Fecha de recepción: 9 de abril de 2009, Procuraduría Agraria.
- » Zeledón-Zeledón, R. (2000). *Derecho Agrario del futuro*, Ed. Guayacán Centroamericana S.A., San José, Costa Rica, p. 302.

#### **normas jurídicas**

- » Constitución de la República de Cuba. 2019. Gaceta Oficial 5 Ed. extraordinaria, La Habana, 10 de abril de 2019.
- » Constitución de la República de Cuba. 1976. Gaceta Oficial 7, Ed. extraordinaria. La Habana, 1° de agosto de 1992.
- » Decreto 22 de 2020 y Resoluciones complementarias del Ministro de la Industria Alimentaria, publicadas en Gaceta Oficial Ordinaria 84 de 2020.
- » Decreto Ley 9 de 16 de abril de 2020 "Inocuidad Alimentaria" publicado en Gaceta Oficial Ordinaria 76 de 30-10-2020.
- » Decreto Ley 329 de 30 abril de 2015. "De la Misión del Ministerio de la Agricultura y Acuerdo 7738 del Consejo de Ministros de 28 mayo del 2015.
- » Decreto Ley 358 de 2018. "Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo" y su Reglamento el Decreto 350 en Gaceta Oficial 39 Extraordinaria de 7 de agosto de 2018.
- » Decreto Ley 365 de 2018 "De las cooperativas agropecuarias" y su Reglamento el Decreto 354 en Gaceta Oficial 37 Ordinaria, de 24 de mayo de 2019.
- » Ley 129 de 2019, su Reglamento el Decreto 1 de 2019 y resoluciones complementarias del Ministro de la Industria Alimentaria y del Ministro del Interior, publicadas en Gaceta Oficial Ordinaria 11 de 2020.
- » Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo de 1959, Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria 7, de 3 de junio de 1959. Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución período 2016-2021.
- » Resolución Presidencial 6 de 27 de junio de 2015 "Reglamento Orgánico del Ministerio de la Agricultura" que establecen la estructura del órgano central y la denominación y misión de los órganos de dirección que la integran. Así mismo, la

Resolución 266 de 20 de abril de 2016 del Ministro de la Agricultura “Manual de Funcionamiento Interno del Ministerio de la Agricultura”, disponible en <https://www.minag.gob.cu>, consultado el 12 de febrero de 2020 a las 5:00 pm.

» Resolución 177 de 23 de diciembre de 2020, del Ministro del Turismo, publicada en la Gaceta Oficial 90 Ordinaria de 28 de diciembre de 2020, y la Resolución 81 de 11 de marzo de 2021, del Ministro de la Agricultura, publicada en la Gaceta Oficial 30 Extraordinaria de 15 de abril de 2021.