



Derecho y Realidad



La soberanía alimentaria en tiempos de pandemia



Uptc[®]
Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Revista Derecho y Realidad ISSN 1692-3936

Vol. 20 Núm. 39 Enero - Junio 2022



Uptc[®]
Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales



Derecho y Realidad

Revista Derecho y Realidad
ISSN Impreso 1692-3936 / ISSN-L en línea 2619-5607
Volumen 20 / Número 39 Enero - Junio 2022 (10-251)
Revista Arbitrada y Seriada

Revista sociojurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Revista Derecho y Realidad

ISSN Impreso 1692-3936 / ISSN-L en línea 2619-5607
Volumen 20 / Número 39 Enero - Junio 2022 (10-251)
Revista Arbitrada y Seriada

Derecho y Realidad es una publicación semestral dirigida a la comunidad científica y académica interesada en el desarrollo de las Ciencias sociales y humanas, con énfasis en derecho y derechos humanos.

Dirección y Organización Administrativa de la Revista

Editor

Luis Bernardo Díaz Gamboa

Editora invitada

Idarmis Knigth Soto

Coordinador Editorial

Federico Sánchez Riaño

Corrección de Estilo

María del Pilar López Patiño

Fotografía de Carátula

Federico Sánchez Riaño

Diseño y Diagramación

Diana Abril Villamizar

Correspondencia Revista

Centro de Investigación y Extensión CIEDE - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
Correo electrónico: derechoyrealidad@uptc.edu.co
Teléfono: 7405626 Ext.: 2518
Tunja, Boyacá-Colombia

Impresión

Editorial JOTAMAR S.A.S.
Calle 57 N°. 3 - 39.
Tunja - Boyacá - Colombia.

Canje: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
BIBLIOTECA CENTRAL
Avenida Central del Norte
Tunja, Boyacá - Colombia
derechoyrealidad@uptc.edu.co
publicaciones@uptc.edu.co

La revista es editada y financiada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC

Las opiniones expresadas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Derecho y Realidad - ISSN 1692-3936
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC, 2021
Publicaciones Seriadas y Arbitradas - Semestral
CDD 340

Derecho y Realidad no cobra a los autores por la presentación o la publicación de sus artículos

La revista está autorizada por una licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

Esta revista proporciona un acceso abierto inmediato a su contenido, basado en el principio de que ofrecer al público un acceso libre a las investigaciones ayuda a un mayor intercambio global de conocimiento.



CUERPO DIRECTIVO - UPTC

Rector

Oscar Hernán Ramírez

Vicerrector Académico

Manuel Humberto Restrepo Domínguez

**Decano Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales**

Leonel Antonio Vega Pérez

Vicerrector de Investigaciones y Extensión

Enrique Vera López

**Director Centro de Investigación
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales -
CIEDE**

Edgar Fernando Cervantes Díaz

Director Escuela de Derecho

Jair Fonseca



Uptc[®]

Universidad Pedagógica y
Tecnológica de Colombia

Comité Editorial

Pedro López, Phd, Universidad Complutense, España
Felipe Gómez Isa, Phd, Universidad de Deusto - Bilbao, España
Ramón Ruiz, Phd, Universidad de Jaén
Juana María Gil Ruiz, Universidad de Granada, España
Pedro Alfonso Sánchez Cubides, UPTC
Dídima Rico Chavarro, Phd, UPTC

Comité Científico

Pablo Manuel Guadarrama Gonzalez, Phd, Universidad de Leipzig
Evandro Vieira Ouriques, Phd, Universidad Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
Omar Heffes, Universidad de Buenos Aires, Argentina
Eladio Craia, Phd, Universidad Católica de Paraná - Brasil
Víctor Andrés Olarte, Phd, U. La Sorbona, Paris
Jorge Carvajal, Phd, U. Gran Colombia
María Stella García, Phd, UPTC
Jorge Enrique Patiño Rojas, Mg, UPTC
Gloria Cuartas, Mg, INPAZ

Proceso de evaluación por pares

Los artículos son revisados por el editor, los comités Editorial y Científico, evaluados por un par (modalidad ciego), quien, en su condición de experto, determina la originalidad, la calidad, la pertinencia del contenido y emite el dictamen.

Presentación

La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UPTC se honra en presentar la Revista Derecho y Realidad, con artículos variados, pero fruto de profundas reflexiones y productos de investigaciones juiciosas que marcan un derrotero en nuestro ejercicio bibliográfico. Esta revista arbitrada y en proceso de indexación recoge trascendentales exposiciones que han sido presentadas en diversos escenarios. La profundidad de sus conceptos, lo crítico de su pensamiento, lo acertado de sus apreciaciones, las reflexiones originales que enmarcan sus ópticas, lo oportuno del enfoque, nos permiten expresar sin lugar a duda que estamos en presencia de una experiencia académica de la más alta calidad que va a servir de insumo permanente en todas las exploraciones académicas de los lectores interesados.

Expresamos nuestros agradecimientos más sinceros a todos los autores que con sus luces siguen nutriendo nuestra Revista e invitar a los interesados a participar en Derecho y Realidad con sus valiosos aportes.

Leonel Antonio Vega Pérez
Decano Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UPTC



Editorial	10
La alimentación adecuada a la luz del derecho internacional <i>Gonzalo Aguilar Cavallo</i>	17
El régimen jurídico de las marcas colectivas en España: Su significación para el sector agrícola <i>Yeney Acea Valdés</i>	33
La Seguridad Alimentaria frente a la Agenda 2030 Experiencia cubana <i>Maritza de la Caridad McCormack Bequer</i> <i>Mayra Cruz Legón</i>	51
No dejar a nadie atrás: Construyendo resiliencia para la seguridad alimentaria en período de emergencia sanitaria <i>Idarmis Knight Soto</i>	67
Educación agrícola superior y soberanía alimentaria. Pandemia y escenarios deseables y posibles <i>Liberio Victorino Ramírez</i> <i>Herminia Ostoia Escudero</i>	83
Beneficios de la agricultura familiar cubana en la visión de soberanía alimentaria <i>Arlietys Núñez Rodríguez</i> <i>Sheila de la Caridad Rodríguez Marín</i> <i>Manuel Alejandro del Toro de la Cruz</i>	103
Los contratos agrarios valencianos, la soberanía alimentaria y la pandemia <i>Francisca Ramón Fernández</i>	118

Etiquetado de alimentos transgénicos en Colombia y el poder de la información	
<i>Johanna Katherine Aguilera A.</i>	139
Governança socioambiental em capitais litorâneas do nordeste brasileiro	
<i>Miriam Medina-Velasco</i>	
<i>Hugo Vigas Lima dos Santos</i>	
<i>Clélia Maria Vieira Dantas</i>	155
La huelga, derecho humano y su eficacia en el ordenamiento jurídico colombiano	
<i>Nandy Melissa Rozo Cabrera</i>	177
Uso de la fuerza estatal, neoconstitucionalismo y promoción de una razón comunicativa	
<i>Pedro Elías Castañeda Quitian</i>	197
El Derecho a la salud	
Una mirada a su aplicación como derecho humano fundamental en Colombia y en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos	
<i>Margy Geraldine Araque Ortiz</i>	211
Cambios de valores en América y Colombia (1993-2021)	
<i>Nacionalismos, racismo, hispanofobia y permisividad sexual: así opinan 36.516 escolares de América Latina en 1993 y 11.322 en 2019</i>	
<i>Tomás Calvo Buezas</i>	229

IN MEMORIAM ARMANDO SUESCÚN MONROY. MAESTRO DE MAESTROS.

Luis Bernardo Díaz

Coordinador Maestría Derechos Humanos UPTC
Presidente Asoacadémica

Hemos avanzado, pero en el camino equivocado. Seguimos en el camino de la violencia, del odio, de la desigualdad, de la exclusión, del individualismo, del afán de lucro, de la acumulación de ganancias, del fanatismo, de la corrupción generalizada. El camino que nos lleva al abismo. Perdimos el rumbo desde la conquista española”.
Armando Suescún

Partió al Oriente Eterno el Maestro de Maestros Armando Suescún Monroy. Natural de El Cocuy, nació en 1930. Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, hizo estudios en Desarrollo Económico y Social de la Universidad de París, de la mano de académicos de alto lustre como Maurice Duverger, entre otros. Miembro de las Academias Colombiana y Boyacense de Historia. Fue Rector de la UPTC y de la Universidad Cooperativa, así como Vicerrector de la Corporación Universitaria de Boyacá. Fue docente en las Universidades Nacional, Libre, ESAP y UPTC, entre otras. Fundador y Decano de la Facultad de Derecho de la UPTC, allí desplegó lo mejor de sí, tanto así que el Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación lleva su nombre.

Como Rector de la UPTC construyó hace 50 años el Barrio La Colina para profesores en el campus de la propia Universidad, que sirvió y sirve de albergue a las familias de los docentes que por diversas circunstancias desean vivir en la UPTC a un precio módico, así como las cabinas individuales de los docentes, que han prestado un gran servicio de bienestar a la comunidad académica.

El Dr. Suescún siempre se destacó por su amabilidad y bonhomía. Su extraordinaria biblioteca, especializada en historia, era centro de maravillosas tertulias, y con su esposa Doña Helena éramos atendidos con especial hospitalidad.

El Dr. Suescún siempre estuvo presto a atender mis invitaciones a reuniones, foros, paneles y simposios. Era uno de los pocos especialistas en derecho indiano y su obra al respecto fue más reconocida en el exterior que en Colombia. En México y España era una autoridad en la materia. Con Germán Bernal, Julio Ramírez Villate, Carlos Barrera, Olmedo Vargas y Jorge Patiño hizo un think tank envidiable.

Defensor de las ideas progresistas, combatió la derecha hirsuta que ha predominado en Colombia desde hace 200 años, en desmedro de las grandes mayorías nacionales. Por ello su sello fue la defensa del pensamiento ubicado en el margen izquierdo del espectro político. Su lucha contra los TLCs fue buen ejemplo de ello, así como la defensa del Estado Social de Derecho en abierto combate contra el uribismo reaccionario.

Dentro de su producción más destacada está el libro “Derecho y Sociedad en la historia de Colombia” (cuatro tomos) y “La Guerra de setenta años. El conflicto armado colombiano 1946-2016”, entre otros. Fueron obras portentosas y referentes obligados para los estudiosos del conflicto en Colombia. Igualmente, escribió *La*

Economía Chibcha, Derecho y Sociedad, La educación en Colombia, entre otras valiosas obras altamente reconocidas en la academia.

Se lanzó a la Alcaldía de Tunja en los 90, con el apoyo del Movimiento “Manos Limpias” –como los jueces de Italia “*Mani Pulí*” contra la Cosa Nostra-que apoyaban los Drs. Olmedo Vargas, Jair Fonseca, Zubieta y Germán Bernal, entre otros, con poca suerte, pues la ciudad aún no estaba preparada –ni lo está- para el “Gobierno de sabios” en términos platónicos. Cuando fundamos con la Dra. Nilce Ariza hace 20 años la revista de la Facultad de Derecho, fue el Maestro Suescún quien sugirió el nombre “Derecho y Realidad”, como quiera que él defendía los postulados de Rudolph Von Ihering plasmados en “La Lucha por el Derecho”. No concebía un derecho inmóvil y cristalizado, sino un derecho dinámico a favor de las capas populares de la población, como mecanismo de concientización y defensa de los Derechos Humanos, Por ello me colaboró y animó en la creación que como Decano hice de la sede de Aguazul en la Orinoquía colombiana, que cumple una gran labor pedagógica y de servicio social para este territorio tan abandonado por los distintos gobiernos. Y en esa posición se opuso a los escépticos y a los enemigos del progreso social que impedían abrirla, o que después desde cargos de poder intentaron cerrarla.

Me acompañó e hizo parte de la creación de la Asociación de Abogados Defensores de Derechos Humanos Eduardo Umaña Mendoza, Acadehum, desde donde dimos importantes batallas en defensa de la defensa, especialmente frente a la arremetida de los paramilitares que con Jorge 40, buitragueños y otros –aliados con fuerzas del Estado- hicieron operaciones de exterminio en Boyacá.

Siempre me acompañó y animó en la lucha sindical y por ello acompañó la creación de Asoprofe – UPTC y Asoacadémica, sindicatos independientes y ligados a la defensa de la dignidad del profesorado, enemigos de la corrupción que denunciaron todos los atropellos cometidos por fuerzas del régimen oprobioso.

Con destacados analistas hicimos varios foros de trascendencia e históricos, como por ejemplo el referente a trabajar la Guerra Civil Española y el franquismo, donde estuvo Néstor Humberto Parra de Valencia, así como el del aniversario del 9 de abril, como un convencido gaitanista y el de evaluación del Gobierno del General Rojas Pinilla y la violencia bipartidista.

Defensor del proceso de paz, acompañó mis iniciativas sobre la defensa del plebiscito que perdiéramos por manejo de postverdades. Reconocía al conflicto armado como una respuesta política y social derivada de la opresión oligárquica. Pero encontraba como válida una salida política negociada a ese conflicto, por lo cual la Comisión de la Verdad y la JEP juegan un papel medular en ese destino.

Laicista hasta la médula, me acompañó en la creación e impulso de Iniciativa Laica, think tank que impulsa la separación entre Estado y confesiones religiosas que alteran el carácter secular de los poderes públicos. Brindó una excelente conferencia sobre el nocivo influjo de la Iglesia en la conservatización del pueblo colombiano, que la sometió a la resignación esperando el paraíso eterno y renunciando a la reivindicación de sus derechos humanos. No estaría contento con la designación como miembro de la CIDH de un pastor cristiano de derechas, como recientemente ocurrió, por influjo de los cuestionados Ordóñez y Almagro.

Los cafés con el Dr. Suescún, acompañados con el Dr. Patiño, Carlos Barrera y otros, eran una lección extraordinaria de historia. Contaba sus sufrimientos en El Cocuy bajo la violencia conservadora y cómo no podía colocarse siquiera un pañuelo rojo en la solapa, porque podía sufrir grave represión. Contaba cómo la masonería a baculazo limpio fue desterrada del territorio boyacense por defender ideas de libre pensamiento. También advertía con tristeza cómo las ideas neoliberales impulsadas por Gaviria habían sepultado a su querido Partido y cómo hoy era necesario buscar opciones socialdemócratas, como la que ofrece Petro a la presidencia, frente a la corrupción, los falsos positivos, la desigualdad, el medio ambiente y el paramilitarismo de la derecha, así como la tibieza e indefinición del centro.

Estuvimos en Chiscas con una destacada delegación, donde el Alcalde dictó decreto de honores en nuestro nombre. Allí también estuvieron los Drs. Pascual Mora, Olmedo Vargas, Jorge Patiño y otros ilustres visitantes. En ese escenario apoyó mi idea de crear los Centros Históricos de Memoria para no volver a repetir jamás los fenómenos de la violencia que se ensañó con zonas como el Norte de Boyacá, Lengupá, occidente y otras. Por ello, después de su deceso, con la Dra. Alicia Cabezudo y el Dr. Federico Sanri impulsamos la idea de crear el Instituto de Derechos Humanos, Pedagogías de paz, ciudadanía y democracia "Armando Suescún" (ASUMO) en homenaje a su memoria, el cual ha sido muy bien recibido en importantes círculos nacionales e internacionales.

Siempre insistió en que la Casa de la Mujer llevara el nombre de la ilustre maestra Nilce Ariza, pero desgraciadamente la testarudez y miopía de algún directivo lo ha impedido a la fecha.

Su vida personal era ejemplar. Dotado de un sentimiento estoico, evitaba cualquier lujo, boato o codicia. Así lo testificó su gran amigo Otto Morales Benítez. Su estilo personal era afable y comprometido con las causas más nobles de la humanidad en su progreso.

Era muy crítico del Gobierno Duque al que comparaba con el de Ospina Pérez por la escalada de represión y violencia usada contra la oposición. Manifestó en su último libro: "El gobierno actúa para enriquecer más a los ricos y empobrecer más a los pobres. Otro grupo de altos ingresos es el integrado por los funcionarios que desempeñan cargos importantes. Algunos de ellos son el Director técnico de la Selección Colombia de fútbol: \$647 millones mensuales; el Presidente de la República, \$37,9 millones; la Vicepresidenta, \$25,8 millones; los ministros del Despacho, \$19,2 millones; los Viceministros, \$15,9 millones; los congresistas, el Fiscal general, el Vicefiscal, el Registrador Nacional, el Contralor General, el Procurador General, el Defensor del Pueblo, \$34,4 millones; el presidente de Colpensiones, \$36,9 millones. En el otro extremo de la tabla, el salario mínimo de los trabajadores en 2021 es de solo \$908.526 pesos por mes, suma que no alcanza para cubrir el costo de la canasta básica. Adicionalmente, el 56% de los trabajadores de base no gana ni siquiera el salario mínimo". Olvió mencionar el Maestro los altos ingresos de los gerentes de EPS como Palacino de Saludcoop que ganaba \$90 millones al mes y los gerentes bancarios, petroleros y de multinacionales que ganan en euros y dólares sumas por encima de \$100 millones mensuales.

Aquí se expresa la aversión que sentía por la grave injusticia social reinante en el país, que es el cuarto más desigual del mundo. Es lo que he dado en denominar "Necropolítica aporofóbica", en la línea de Cortina, Foucault, Ranciere y Agamben. Se trata de asesinar al pueblo pobre para mantener las estructuras del poder. Eso fue lo que pasó en la masacre de las Bananeras (que una precandidata presidencial de ultraderecha osó negar que existiera), así como los 6.402 falsos positivos, los 18 muertos del paro nacional del 77, los 85 asesinatos documentados por el Tribunal Internacional de Opinión Trino en el último Paro Nacional, y otros fenómenos como los 200.000 homicidios en la violencia bipartidista y los 220.000 y 7 millones de desplazados forzados en el conflicto armado de los últimos 60 años, los 1.500 líderes asesinados en los últimos 5 años, el millón cuatrocientos mil muertos provenientes de la aplicación de la Ley 100 de 1993, entre otros genocidios.

Honremos la memoria del Maestro Armando Suescún y sigamos su valioso ejemplo.



Artículos / Articles

La alimentación adecuada a la luz del derecho internacional

Adequate nutrition in the light of international law

Autor: Gonzalo Aguilar Cavallo

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14630>

Para citar este artículo:

Aguilar Cavallo, G. (2022). La alimentación adecuada a la luz del derecho internacional. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 17-32.



LA ALIMENTACIÓN ADECUADA A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL*

Adequate nutrition in the light of international law

Gonzalo Aguilar Cavallo

Abogado (Chile), Doctor en Derecho (España), Magister en Relaciones Internacionales (España), Master en Derechos Humanos y Derecho Humanitario (Francia). Postdoctorado en el Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg, Alemania). Profesor de Derecho Constitucional, Internacional, Ambiental y Derechos Humanos, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca (Santiago, Chile). Director del Magister en Derecho Constitucional del Centro de Estudios Constitucionales de Chile (Santiago, Chile).
gaguilar@utalca.cl.

Recepción: Julio 28 de 2021

Aceptación: Octubre 13 de 2021

RESUMEN

Esta investigación busca analizar los conceptos y elementos que estructuran el derecho a la alimentación, así como las fuentes que sirven como parámetros por los cuales los Estados deben guiarse al elaborar sus normas internas. Se trató de una investigación dogmática de alcance general. Para ello, se recurrió a la metodología de las ciencias jurídicas con apoyo en la técnica documental. La investigación arrojó que el concepto mismo de derecho humano a la alimentación adecuada ha ido evolucionando y se ha expandido a otras situaciones que van más allá de la mirada tradicional de vivir

libre del hambre. Asimismo, el derecho a la alimentación adecuada tiene una dimensión colectiva y transversal desde el momento en que se incorporan dentro de conceptos como soberanía y seguridad alimentarias, y sistemas alimentarios.

PALABRAS CLAVES

Derechos humanos; Derecho a la alimentación adecuada; Soberanía alimentaria; Seguridad alimentaria; Seguridad nutricional.

* Artículo de reflexión.

ABSTRACT

This research seeks to analyze the concepts and elements that structure the right to food, as well as the sources that serve as parameters by which States must be guided when developing their internal regulations. It was a dogmatic investigation of general scope. For this, the methodology of legal sciences was used with support in the documentary technique. The research showed that the very concept of the human right to adequate food has been evolving and has expanded to other situations that go beyond the traditional view of living free from hunger. Likewise, the right to adequate food has a collective and transversal dimension from the moment it is incorporated into concepts such as food sovereignty and security, and food systems.

KEYWORDS

Human rights; Right to adequate food; Food sovereignty; Food safety; Nutritional security.

INTRODUCCIÓN

El acto de alimentarse se considera un derecho humano reconocido en el derecho internacional y el derecho a la alimentación debe garantizar una adecuada nutrición. En este sentido, los pactos y leyes internacionales delinearon los objetivos, actitudes y desarrollaron mecanismos para erradicar el hambre y garantizar el acceso a alimentos nutritivos, adecuados, suficientes y en consonancia con una vida digna.

A continuación se abordan las respuestas a dos interrogantes: ¿Cuál es el sentido y alcance del derecho humano a la alimentación adecuada? Y ¿Cuáles son las fuentes y fundamentos de este derecho? Se presentan, entonces, los conceptos y elementos que estructuran el derecho a la alimentación y las fuentes normativas tanto vinculantes como no vinculantes, que son parámetros por los cuales los Estados se deben guiar al elaborar sus textos nacionales.

El derecho tiene un carácter multidimensional que incluye conceptos

como soberanía y seguridad alimentarias, sistemas alimentarios. Las fuentes de este derecho –provenientes del derecho internacional– pueden ser un buen principio para arrojar luz sobre el sentido y alcance del mismo. Por lo tanto, desde la perspectiva del método empleado se trató de una investigación dogmática de alcance general y para ello se recurrió a la metodología de las ciencias jurídicas con apoyo en la técnica documental. Así, se efectuó una revisión de la doctrina pertinente. Se analizaron el derecho público comparado y el derecho internacional de los derechos humanos. Por último, se utilizaron las denominadas normas de *soft law* en cuanto a su contribución para sostener la existencia del derecho a la alimentación adecuada y sus contenidos.

Para eso, el trabajo se estructuró en dos grandes partes. La primera aborda el concepto y contenido del derecho a la alimentación; la segunda, examina las fuentes desde el derecho internacional.

2. CONCEPTO Y CONTENIDO

Se aborda el proceso de construcción del derecho humano a la alimentación y su reconocimiento en los instrumentos internacionales, para eso se analiza su definición, elementos estructurales, el contenido normativo, la relación con otros derechos humanos y con otros conceptos vinculados estrechamente con este derecho.

2.1. Definición y elementos

El derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental de todas las personas a nutrirse con dignidad, habiendo garantizado el acceso a una alimentación adecuada para sus necesidades individuales y culturales, a fin de salvaguardar la integridad de la existencia de todos los individuos. Para el Relator Especial¹ de las Naciones Unidas el derecho a la alimentación consiste en:

1. El Relator Especial es un experto independiente designado por el Consejo de derechos humanos para examinar e informar sobre la situación de un país o un tema específico de los derechos humanos. Esta posición

El derecho a tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a través de la compra, a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor. (ONU, 2019).

El derecho a la alimentación, como se reconoce actualmente, se hizo realidad en 1996 a través de la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial², documento por el cual los jefes de Estado reafirmaron los derechos fundamentales de todas las personas a tener acceso a alimentos saludables y nutritivos, bien como no a padecer de hambre o enfermedades nutricionales. El Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación fomentó la construcción de un sentido más operativo de los derechos relacionados con la alimentación presentado por el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), celebrado en 1966.

En 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó la Observación General N° 12, que representa la interpretación oficial de la aplicación del PIDESC en la práctica progresiva del derecho a una alimentación adecuada, indicando que a partir del contenido normativo de los párrafos 1 y 2 del Artículo 11 mencionado anteriormente significa que:

[...] el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El

derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural o de otra índole. (Consejo Económico y Social, 1999).

Así, se observa que el derecho a la alimentación se estructura en cinco elementos básicos: disponibilidad, estabilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad (Schutter, 2019).

1. La disponibilidad abarca tanto la producción de alimentos a partir de fuentes naturales y actividades agrícolas, pesca o caza, como la parte de la compra comercial en los mercados. Por lo tanto, se reduce a la capacidad de alimentarse tanto de los recursos naturales como a través de un "sistema eficaz de distribución, procesamiento y comercialización que encamine los alimentos desde el lugar de producción a las personas que los necesitan", teniendo así un equilibrio global entre la distribución equitativa y las necesidades alimentarias.

2. La estabilidad complementa el punto anterior, ya que la disponibilidad debe permanecer estable en el tiempo. Además, la estabilidad también se relaciona con los principios de progresividad y no regresión tal como se interpretan en los artículos 2 y 11 del PIDESC que, si bien no estipulan niveles ni plazos, dejan en claro que el Estado debe garantizar una mejora continua y, por lo tanto, no puede reducir la protección ya efectuada (FAO, 2014).

3. En cuanto a la accesibilidad se incluye la perspectiva económica, que garantiza la satisfacción de los alimentos sin poner en peligro otras

es honoraria y el experto no es un personal de las Naciones Unidas ni pagado por su trabajo.

2. Documento derivado de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, celebrada del 13 al 17 de noviembre de 1996 en Roma, Italia.

necesidades básicas, y la perspectiva física que protege el acceso a los grupos vulnerables; por lo tanto, la accesibilidad se basa principalmente en el principio de no discriminación, ya que desde los precios hasta el alcance material de los alimentos (suficientes y adecuados) se debe respetar la protección del mínimo existencial de todos. Sobre todo, es necesario desarrollar programas especiales para garantizar los derechos alimentarios de los grupos más vulnerados (OHCHR, 2010).³

4. Con respecto a la adecuación, además de una dieta libre de sustancias adversas, tiene que estar en línea con los aspectos físicos del individuo (edad, salud, condiciones de vida, etc.), así como la cultura en el cual está insertado. De esta manera, la adecuación se determina “en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento”, de modo que se relacione con los factores más diversos del régimen alimentario capaces de equilibrar las circunstancias con la satisfacción de las necesidades. Por lo tanto, se destaca la relación con el principio de acceso a la información y la no discriminación, ya que las personas tienen derecho a comprender lo que están consumiendo, con el fin de garantizar su poder de elección. Un ejemplo de una medida estatal que protege la adecuación de los alimentos, particularmente a través del acceso a la información y preocupaciones con la salud de los grupos más vulnerados (especialmente los niños), es la Ley de Etiquetado de Alimentos N° 20.060 (Servicio de Salud Metropolitano Sur, 2019).⁴

3. Algunos ejemplos de medidas para garantizar una accesibilidad equitativa, económica y física son: garantizar un salario mínimo y seguridad social suficientes y mejorar la infraestructura y el transporte público en áreas remotas para permitir que se logre el alcance y adquisición de una alimentación digna.

4. “El principal objetivo de la Ley 20.606 es proteger a la población infantil, a través de: Definir límites que determinen el alto contenido de energía, grasa saturada, azúcares y sodio en los alimentos. Incluir obligatoriamente

5. Por sostenibilidad se entiende la gestión de recursos que garantiza el acceso a los alimentos para las generaciones actuales y futuras. Es necesario “el desarrollo de medidas adecuadas y la regulación de los actores privados, que las prácticas que influyen en la alimentación, la tierra o los recursos naturales no ponen en peligro la disponibilidad de los alimentos a largo plazo ni su accesibilidad” (Red-DESC, 2019).

Para la realización progresiva del derecho a la alimentación, los Estados (como principales destinatarios) tienen la obligación de adoptar medidas deliberadas y concretas, que garanticen el mínimo necesario para garantizar que las personas no soporten el hambre, de no discriminación, que es una obligación inmediata que apoya la universalidad y diverge con cualquier tipo de limitación en la aplicación del derecho, de cooperación y asistencia internacional, así que los Estados tienen el deber de actuar para facilitar la realización del derecho a la alimentación a escala mundial y no pueden utilizar este derecho como un instrumento de presión política y económica, bien como deben actuar juntos para combatir hambre en situaciones de limitaciones extremas de recursos (FAO, 2014).

En este sentido, los Estados tienen obligaciones que se dividen en mediatas e inmediatas. Las mediatas tienen un carácter gradual y, como se prevé en el artículo 2 del PIDESC, promueven en el poder público el deber de “formular inmediatamente un plan para lograr la plena realización del derecho a la alimentación, y demostrar que están haciendo todo lo posible, utilizando todos los recursos disponibles” (OHCHR, 2010).

Las medidas de efecto inmediato son: la eliminación de la discriminación-excluyendo

en el etiquetado el mensaje frontal “ALTO EN” que indica cuáles alimentos superan los límites establecidos, de manera visible y de fácil comprensión, a través de un octágono negro con letras blancas. La restricción a la publicidad dirigida a menores de 14 años de los alimentos “ALTOS EN”. Y la restricción de venta y publicidad en los establecimientos educacionales de los alimentos “ALTOS EN”.

así cualquier forma de impedimento para el acceso a los alimentos, la obligación de "adoptar medidas" - para hacer efectivo el ejercicio de la ley, la prohibición de medidas regresivas - no reduciendo así el nivel ya existente en la promoción del derecho, y la protección del nivel mínimo esencial del derecho a la alimentación, también llamado obligaciones básicas mínimas, preservan el nivel esencial del derecho con alta prioridad (OHCHR, 2010).

En otras palabras, la naturaleza de las obligaciones jurídicas del Estado se resume a las acciones de respetar, proteger, facilitar y proporcionar acceso a una alimentación adecuada, a fin de lograr un cumplimiento efectivo del derecho de acuerdo con los textos internacionales y constitucionales (OHCHR, 2019).

2.2. Nociones vinculadas con el derecho humano a la alimentación adecuada

Existen otros conceptos más amplios que se encuentran relacionados con el derecho humano a la alimentación adecuada, y que han sido desarrollados fundamentalmente en el área de las políticas públicas internacionales; nos referimos a soberanía alimentaria, seguridad alimentaria, seguridad nutricional y malnutrición.

2.2.1. Soberanía alimentaria

El concepto de soberanía alimentaria se encuentra íntimamente vinculado con el del derecho humano a la alimentación adecuada. Es un concepto que ha sido promovido por el movimiento Vía campesina y también ha sido usada por la FAO (Heinisch, 2013, pp.11-36).

De acuerdo con la primera,

[...] la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, las naciones o las uniones de países a definir sus políticas agrícolas y de alimentos, sin ningún dumping frente a países terceros. La soberanía alimentaria

organiza la producción y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de las comunidades locales, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico. Proporciona el derecho a los pueblos a elegir lo que comen y de qué manera quieren producirlo. La soberanía alimentaria incluye el derecho a proteger y regular la producción nacional agropecuaria y a proteger el mercado doméstico del dumping de excedentes agrícolas y de las importaciones a bajo precio de otros países. Reconoce así mismo los derechos de las mujeres campesinas. La gente sin tierra, el campesinado y la pequeña agricultura tienen que tener acceso a la tierra, el agua, las semillas y los recursos productivos, así como a un adecuado suministro de servicios públicos. La soberanía alimentaria y la sostenibilidad deben constituirse como prioritarias a las políticas de comercio (FAO, 2006).

Con ocasión de la Declaración de Cochabamba (2012), el Estado Plurinacional de Bolivia afirmó que entendía por

[...] soberanía alimentaria el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (OEA, 2012).

2.2.2. Seguridad alimentaria

Con respecto al concepto de seguridad alimentaria, se ha sostenido que surge en la década del 70, basado en la producción y disponibilidad alimentaria a nivel global y nacional. En los años 80, se añadió la idea del acceso, tanto económico como físico. Y en la década del 90, se llegó al concepto actual

que incorpora la inocuidad y las preferencias culturales, y se reafirma la Seguridad Alimentaria como un derecho humano. En esta línea, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha señalado que la seguridad alimentaria es un concepto multifacético que abarca una amplia gama de temas, tales como,

[...] el crecimiento, control y movilidad de la población, la distribución de recursos, los patrones de consumo, la producción agrícola, el cambio climático, el deterioro ambiental, la situación socioeconómica, el desarrollo, las relaciones comerciales, la propiedad de la tierra, el acceso al micro financiamiento y los servicios de salud (OPS/OMS, s.f.).

Desde el punto de vista conceptual, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2011 y FAO, 2019a).⁵ Así, con la seguridad alimentaria se busca el equilibrio entre la protección del bienestar de los consumidores y el acceso al mercado de productos agrícolas, a fin de contribuir al crecimiento económico y la reducción de la pobreza y enfermedades dietéticas (FAO, 2019b). Un concepto muy similar es el que proporciona el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) basado en las Cumbres Presidenciales de Centro América (SICA, 2002), cuando señala que la seguridad alimentaria y nutricional es un

“estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo” (INCAP, 1999).

Tal como se puede apreciar, la noción de seguridad alimentaria se encuentra en estrecha relación con el concepto de derecho humano a la alimentación adecuada. En este sentido, cabe resaltar que en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996:

[...] dirigentes de 185 países y de la Comunidad Europea reafirmaron, en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, ‘el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre’ (FAO, 2006).

En cambio, la Organización Panamericana de la Salud entiende por seguridad alimentaria o seguridad en la alimentación “la adecuación nutricional resultante de un buen equilibrio entre la oferta de alimentos y los requerimientos nutricionales. La insatisfacción de las necesidades básicas en materia de alimentos, agua, aire y otros, constituyen el quehacer de la inseguridad alimentaria y nutricional” (OPS/OMS, s.f.). Este concepto nos parece que se acerca más al de seguridad nutricional que al de seguridad alimentaria, como se verá más adelante.

Mantener la seguridad alimentaria es un proceso complejo que comienza desde la creación agrícola y termina con el consumidor. La supervisión de toda la cadena alimentaria se lleva a cabo conjuntamente por la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS), teniendo una forma complementaria de protección entre la promoción de la calidad de los alimentos y la salud de la población. Siguiendo la

5. En una perspectiva más amplia hay también la definición de Soberanía Alimentaria como “derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”.

coherencia con los datos obtenidos y el acceso a la información, la FAO ayuda a los Países Miembros a fortalecer sus leyes y desarrollar políticas públicas, promoviendo un entorno alimentario seguro (FAO, 2019b).

Además de la FAO, las Naciones Unidas tienen otras agencias de seguridad alimentaria, incluido el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que actúa en más de 80 países en asuntos de emergencia alimentaria (FAO, 2011)⁶, ayudando a prevenir el hambre en el futuro utilizando el acceso a los alimentos como un medio de desarrollo comunitario; Banco Mundial tiene como prioridad la inversión en agricultura y desarrollo rural mediante el fomento de técnicas agrícolas que promuevan la producción de alimentos de calidad nutricional y respeten los problemas ambientales sostenibles; el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) se centra en combatir/reducir la pobreza, el hambre y la desnutrición en las zonas rurales, ayudando a más de 400 millones de personas pobres en las últimas tres décadas.

En línea con los tres objetivos principales de la FAO (ONU, 2019)⁷, en las últimas décadas, varios países han desarrollado estrategias normativas y políticas para cumplir el derecho humano a la alimentación para todos, así como para combatir el hambre (FAO, 2019c). Para hacer frente a las consecuencias del cambio climático, los aumentos de precios, los retrasos en la producción de alimentos y otros problemas derivados de las organizaciones financieras y comerciales, en 2008 se creó el Equipo de Alto Nivel de Seguridad Alimentaria Mundial compuesta por 23 países miembros de la

ONU, con el objetivo principal de “promover una respuesta amplia y unificada de la comunidad internacional al desafío de lograr la seguridad alimentaria y nutricional para todos” (ONU, 2015).

En relación con la seguridad alimentaria, como contraposición, se encuentra el concepto de inseguridad alimentaria (Reeves, 2021, pp. e506-e513). En términos generales, la inseguridad alimentaria se puede clasificar en dos niveles: grave y moderada. La inseguridad alimentaria grave corresponde al “nivel de inseguridad alimentaria en el cual las personas probablemente se han quedado sin alimentos, han sufrido hambre y, en el caso más extremo, han pasado días sin comer, poniendo en grave riesgo su salud y bienestar” (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2020, p. 280).

La inseguridad alimentaria moderada comprende aquellas situaciones en las que

[...] las personas afrontan incertidumbres con respecto a su capacidad de obtener alimentos y se ven obligadas, en ciertas épocas del año, a reducir la cantidad o calidad de los alimentos que consumen por no disponer de recursos económicos o de otro tipo. Por consiguiente, la inseguridad alimentaria moderada se define como la falta de un acceso uniforme a alimentos, lo que reduce la calidad de la dieta, interrumpe los hábitos alimentarios y puede tener consecuencias negativas para la nutrición, la salud y el bienestar (Barnidge et al., 2020, pp. 611-614 y FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2020).

De acuerdo con la FAO, la

[...] inseguridad alimentaria moderada o grave (sobre la base de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria o FIES) a escala mundial ha crecido lentamente, desde el 22,6% en 2014 al 26,6% en 2019. Ya en 2020, año en que la pandemia de la COVID-19 se propagó por todo el planeta, aumentó casi al mismo ritmo que en los cinco años anteriores combinados hasta situarse en el 30,4%.

6. Situaciones que crean inseguridad alimentaria, que, a su vez, “ocurre cuando se da un patrón cíclico de falta de disponibilidad y acceso a los alimentos. Dicha inseguridad está relacionada con las oscilaciones climáticas por temporada, los patrones de las cosechas, las oportunidades laborales (demanda laboral) y/o las incidencias de enfermedades”.

7. “La erradicación del hambre, de la inseguridad alimentaria y de la malnutrición; la eliminación de la pobreza y el avance hacia el progreso económico y social para todos; y la gestión y uso sostenible de los recursos naturales, como la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones de hoy y de mañana”.

Así pues, casi una de cada tres personas de la población mundial careció de acceso a alimentos adecuados en 2020 [...] FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2021, p. 17).

2.2.3. Seguridad nutricional

La seguridad alimentaria y la seguridad nutricional son complementarias (Jenderedjian and Bellows, 2019, pp. 46-56). En efecto, el concepto de seguridad nutricional fue apareciendo con el transcurso de los años, cuando junto con la preocupación centrada en asegurar el acceso a los alimentos aparece la tarea complementaria de garantizar el acceso a alimentos considerando las preferencias culturales y que la alimentación sea saludable, es decir, teniendo en cuenta el aprovechamiento biológico de los alimentos (Springmann et al., 2021, pp. e797-e807). Por lo tanto, de acuerdo con la FAO la seguridad nutricional es una

[...] situación que se da cuando se dispone de acceso seguro a una dieta suficientemente nutritiva combinado con un entorno salubre y servicios sanitarios y de atención de la salud adecuados, a fin de que todos los miembros de la familia puedan llevar una vida sana y activa. La seguridad nutricional difiere de la seguridad alimentaria en el sentido de que considera también los aspectos relativos a prácticas de atención adecuadas, la salud y la higiene, además de la suficiencia de la dieta. (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2020, p. 282)

En este sentido, la OPS indica que los “pilares de la seguridad alimentaria nutricional son:

“Disponibilidad de alimentos, es decir el suministro adecuado de alimentos a escala nacional, regional o local. Las fuentes de suministro pueden ser la producción familiar o comercial, las reservas de alimentos, las importaciones, y la asistencia alimentaria.

El acceso a los alimentos, que puede ser acceso económico, físico o cultural, existiendo diferentes posibilidades para favorecer el acceso a los alimentos, siendo estos; el empleo, el intercambio de servicios, el trueque, crédito, remesas, vínculos de apoyo familiar, o comunitario existentes.

El consumo de alimentos, principalmente influido por las creencias, percepciones, conocimientos y prácticas relacionados con la alimentación y nutrición, donde la educación y cultura juegan un papel importante.

Utilización o aprovechamiento biológico de los alimentos a nivel individual o a nivel de población”. (Organización Panamericana de la Salud, s.f.)

La seguridad nutricional se encuentra directamente vinculada con este último aspecto del beneficio o el aprovechamiento biológico de los alimentos, ya sea a nivel individual o global de la población. La alimentación a la que se accede debe ser saludable y nutritiva considerando las características particulares del individuo o grupo de que se trate. Algunos factores de riesgo asociados a un inadecuado provecho biológico de los alimentos podrían ser:

[...] la morbilidad, especialmente enfermedades infecciosas (gastrointestinales y respiratorias); la falta de acceso a servicios de salud; la falta de acceso a servicios básicos de agua potable y saneamiento básico; la falta de prácticas y conocimientos adecuados sobre cuidado maternoinfantil; las prácticas inadecuadas de preparación, conservación, higiene y manipulación de los alimentos. (Organización Panamericana de la Salud, s.f.)

El concepto de malnutrición se encuentra directamente vinculado con el de seguridad nutricional. La FAO entiende por malnutrición el

[...] estado fisiológico anormal debido a un consumo insuficiente, desequilibrado

o excesivo de macronutrientes o micronutrientes. La malnutrición incluye la desnutrición (retraso del crecimiento y emaciación infantiles, y carencias de vitaminas y minerales), así como el sobrepeso y la obesidad. (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2020, p. 281)

2.2.4. Sistemas alimentarios

Se ha visto la necesidad de proporcionar soluciones basadas en sistemas alimentarios integrados. ¿Qué es un sistema alimentario? De acuerdo con la FAO los

[...] sistemas alimentarios abarcan toda la gama de actores y sus actividades interrelacionadas que añaden valor relativas a la producción, la concentración, la elaboración, la distribución, el consumo y la eliminación de los productos alimenticios. Los sistemas alimentarios comprenden todos los productos alimenticios que proceden de la agricultura y la ganadería, la actividad forestal, la pesca y la acuicultura, así como los entornos económicos, sociales y naturales más generales en los que se integran estos diversos sistemas de producción (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2020, p. 282).

El sistema alimentario está compuesto de subsistemas (i.e. sistema de sembradío, sistema de gestión de desechos, sistema de provisión de insumos, etc.) e interactúa con otros sistemas claves (i.e. sistema de energía, sistema de comercio, sistema de salud, etc.). Por lo tanto, un cambio estructural en el sistema alimentario se podría originar de un cambio en otro sistema. Por ejemplo, una política que promueve el biocombustible en el sistema de energía tendrá un impacto significativo sobre el sistema alimentario (FAO, 2018).

Los sistemas alimentarios admiten, entre otras, una clasificación entre sistemas alimentarios integrados, sistemas alimentarios sostenibles, y sistemas alimentarios sensibles a la nutrición.

¿Qué son los sistemas alimentarios integrados? La seguridad alimentaria y los desafíos nutricionales exigen considerar el sistema alimentario como una complejidad y por lo tanto asumir un enfoque más holístico. Para intentar enfrentar estas dificultades se requieren

[...] acciones integradas adoptadas por todas las partes interesadas a nivel local, nacional, regional y global, tanto por actores del sector público como privado, y a través de múltiples frentes, no sólo en agricultura, sino también en comercio, política, salud, medio ambiente, normas de género, transporte, infraestructura, y así sucesivamente. Se requiere una fusión sinérgica antes que una colisión destructiva de las ideas que surgen desde estos ámbitos (FAO, 2018).

Hay que integrar los subsistemas alimentarios para la seguridad alimentaria, con una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos.

En definitiva, el objetivo principal del Estado, en partenariatado con el sector privado, debe ser asegurar la seguridad alimentaria y la nutrición de toda la población, sin discriminación de ningún tipo, y actuando con la debida diligencia respecto de aquellas personas y grupos que requieren especial atención del Estado, lo que significa, en otras palabras, que debe prevenir con la debida diligencia la inseguridad alimentaria y la malnutrición con enfoque de derechos humanos.

¿Qué son los sistemas alimentarios sostenibles? La FAO ha definido un sistema alimentario sostenible como:

“[...] aquel que provee de alimentación nutritiva y accesible para todos, y en el que la gestión de los recursos naturales preserve los ecosistemas de forma tal de respaldar la satisfacción de las necesidades humanas actuales y futuras. La sostenibilidad de los sistemas alimentarios significa no solo la conservación de los recursos naturales, sino que también la entrega de

los productos y servicios alimentarios, económicos, ambientales y nutricionales que su accionar implica; es decir, todo aquello que permite que se extienda en el tiempo su rol en la seguridad alimentaria y nutricional, la generación de ingresos y la diversidad de los ecosistemas, entre otras interacciones que mantienen los sistemas humano y natural” (FAO/OPS, 2017, p. 23), (FAO, 2017), (FAO, 2015).

¿Qué son los sistemas alimentarios sensibles a la nutrición? Se ha sostenido que un sistema alimentario sensible a la nutrición es aquel que

[...] reconociendo el papel de la agricultura y la alimentación en la nutrición, pone la reducción de la malnutrición dentro de sus objetivos, al buscar el incremento de la disponibilidad alimentaria no solo en términos de volumen, sino también poniendo atención a su accesibilidad, diversidad, sustentabilidad y características nutricionales. De este modo, un sistema alimentario sensible a la nutrición responde a los principales problemas nutricionales de la población, al facilitar la disponibilidad y el acceso a alimentos saludables. Ello implica, en la práctica, que el aumento de la productividad de los distintos rubros agropecuarios tome en consideración los efectos nutricionales, sociales y ambientales de la alimentación, para garantizar el acceso a alimentos nutricionalmente adecuados, más accesibles para los consumidores y con menores externalidades que puedan afectar a los recursos naturales como el agua, clave para el aseguramiento de una buena nutrición (FAO/OPS, 2017, p. 24).

La FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han señalado que los

[...] sistemas alimentarios sensibles a la nutrición corresponden, en definitiva, a una agricultura sensible a la nutrición, lo que implica un enfoque para el desarrollo agrícola basado en la alimentación ubica los alimentos ricos nutricionalmente, la diversidad de la dieta y el fortalecimiento

de la alimentación en el centro de la solución de la malnutrición y de las deficiencias en micronutrientes. Este enfoque enfatiza los múltiples beneficios derivados de disfrutar una variedad de alimentos, reconocer el valor nutricional de la alimentación para una buena nutrición, y la importancia y significación social de la alimentación y el sector agrícola para apoyar los medios de subsistencia rural. El objetivo general de la agricultura sensible a la nutrición es permitir que el sistema alimentario global esté mejor equipado para producir buenos resultados nutricionales (FAO/OMS, 2014, p. 1).

3. Fuentes del derecho humano a la alimentación adecuada

Según el derecho internacional, el derecho a la alimentación está protegido desde una perspectiva humanitaria universal y está reconocido por varios documentos. Entre los instrumentos jurídicos internacionales, la Declaración Universal de Derechos Humanos se destaca en particular por consolidar a las personas como titulares de derechos y los Estados como destinatarios de obligaciones, y por consagrar el derecho a la alimentación como un derecho humano necesario para una vida adecuada (Artículo 25). Sin embargo, debido a que no tiene naturaleza jurídica de tratado, con respecto al derecho a la alimentación, la DUDH se desarrolló en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículos 11 y 2, que tienen un efecto vinculante.

Al igual que el PIDESC, otros instrumentos internacionales vinculan obligaciones legales a los Estados que los han ratificado, son: Convención sobre los Derechos del Niño (Artículo 24); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (8º párrafo); la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Artículo 28) y los cuatro convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales. Ya los instrumentos no vinculantes jurídicamente imponen obligaciones morales, estableciendo pautas que tienen una influencia significativa en

el desarrollo de los derechos humanos a nivel mundial, entre ellos, se destacan los siguientes: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 25); Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición; Declaración de Roma sobre seguridad alimentaria mundial; y las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2005), (FAO, 2014).

Con respecto a las Directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación, fueron aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 2004 como una serie de recomendaciones orientadas a los Estados, con un enfoque en su responsabilidad práctica (FAO, 2005). Y aunque no tienen la competencia legal para establecer obligaciones jurídicamente vinculantes, tienen una gran relevancia mundial como instrumentos procedimentales útiles y necesarios para salvaguardar todos los aspectos del derecho a la alimentación, sirviendo como un marco en armonía con los principios de derechos humanos (FAO, 2005).⁸

Dada la preocupación de la comunidad internacional sobre el tema, está claro que el derecho a la alimentación trasciende los límites regionales internos, siendo una expresión de respeto por las personas independientemente de su nacionalidad. Por lo tanto, se puede decir que las obligaciones internacionales de los Estados están en diálogo con sus obligaciones internas, ya que se complementan entre sí. Los esfuerzos nacionales serían muy limitados si carecieran de apoyo internacional y demanda en varios temas mundiales como comercio, cambio climático, pactos de cooperación, etc. Asimismo, la efectividad de los acuerdos

internacionales también depende del desarrollo legislativo y la práctica activa de las políticas públicas estatales.

La acción de los Estados para hacer cumplir el derecho a la alimentación está justificada por varios puntos socioeconómicos, según la FAO, es una obligación legal, políticamente popular, económicamente racional, que fomenta el poder social y el requisito de rendición de cuentas, reclamos por causas fundamentales y, sobre todo, trata un tema ético. En resumen, poder comer es una condición de dignidad, ya que a través de la seguridad alimentaria todos tienen garantizado el acceso a alimentación "*suficiente, inocua y nutritiva*" que les permite disfrutar de una vida activa y saludable (FAO, 2007). (FAO, 2014).⁹

Es de conocimiento común que el patrón dietético adecuado está intrínsecamente vinculado a la calidad de vida, ya que es parte de un conjunto de elementos externos que son fundamentales para la propia existencia del individuo, refiriéndose a una necesidad primaria y básica. Por lo tanto, el derecho a la alimentación se basa en el derecho a la vida, en mantener relaciones con los derechos a la salud y en el derecho a la calidad de vida, así como en alcanzar políticas públicas de diversos campos, como la agricultura familiar, la preservación de la biodiversidad y la reducción significativa de desigualdades (FAO, 2007). A través de una visión sistémica en diferentes áreas, se hace posible lograr la seguridad alimentaria, un determinante crucial y necesario para el desarrollo del bienestar individual y colectivo, y para asegurar el libre desarrollo de la personalidad del individuo.

En este sentido, está claro que, a través de una visión más metódica, el PIDESC comprende el derecho humano a la alimentación a través de dos aspectos: el derecho a no tener hambre, directamente relacionado con los derechos a la vida y la

8. "Se alienta a los Estados a aplicar estas Directrices voluntarias al elaborar sus estrategias, políticas, programas y actividades, y sin hacer discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

9. Desde el punto de vista de los principios de derechos humanos, los principios de: participación; rendición de cuentas; no discriminación; transparencia; dignidad humana; delegación de poder y el estado de derecho.

garantía del mínimo existencial; y el derecho a una alimentación adecuada que requiere el desarrollo de un entorno económico, político y social que permita el logro de la seguridad alimentaria (FAO, 2014). Por lo tanto, debido a que tiene una naturaleza multidimensional, la alimentación está relacionada con otros derechos humanos igualmente necesarios para su plena efectividad, a saber: el derecho al agua, el derecho a la propiedad, el derecho a la salud y el derecho al trabajo y a una remuneración justa, el derecho a un medio ambiente sano, etc. (FAO, 2014).

En este sentido, cabe destacar la elaboración de posiciones por parte de los países miembros de la ONU sobre el Desafío Hambre Cero (ONU, 2019b), que comenzó en 2012 como un movimiento global para garantizar la lucha por un mundo libre de hambre (ONU, 2019).¹⁰ Más recientemente, para garantizar la calidad de vida universal, la ONU aprobó en 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que tiene como uno de sus objetivos la erradicación permanente del hambre. Por lo tanto, de acuerdo con su objetivo 2, llamado ODS 2 Hambre Cero, los países y las sociedades deben actuar en general para “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” (ONU, 2019c). Por agricultura sostenible se entiende la *“actividad agrícola que conjugue la protección del medio ambiente, la equidad social y la viabilidad económica”* (Ministerio de Agricultura, ODEPA, 2015, p. 1).

En esta línea, la FAO ha señalado que

“los sistemas alimentarios en el futuro necesitarán ser inclusivos y estimular la completa participación de los pueblos indígenas, de las mujeres, y de los jóvenes, tanto individualmente como a través de sus organizaciones. Las

generaciones futuras solo prosperarán como actores productivos y serán una fuerza líder en los sistemas alimentarios si acciones decisivas son tomadas para asegurar que los niños no sigan siendo privados de su derecho a la nutrición” (FAO, IFAD, UNICEF, WFP y WHO, 2021).

Por lo tanto, los países miembros de la ONU se comprometen a garantizar que sus acciones regionales deben estar de acuerdo no solo legalmente con el derecho internacional, sino también moralmente con el carácter sostenible del mundo, para que el desarrollo de políticas públicas y legislación que traten del derecho a la alimentación siempre deben tener en cuenta su carácter fundamental de los derechos humanos para la plena protección de la dignidad. Esta abundante evolución del derecho humano a la alimentación en la esfera internacional donde la FAO y las Naciones Unidas han jugado un rol trascendental, también se ve reflejada en el orden constitucional de los Estados, a través de los desarrollos en el derecho constitucional y las políticas públicas.

4. Reflexiones finales

Teniendo en cuenta todo lo anterior, está claro que el derecho a la alimentación se realiza con diversos elementos que permiten el disfrute de una vida de calidad. Durante mucho tiempo, el derecho a la alimentación tuvo su interpretación resumida en el acceso a los alimentos y la lucha contra el hambre, pero con una perspectiva más amplia y completa, aparece que ese derecho humano dialoga intrínsecamente con la protección de la salud, la vida y la dignidad humana. Así, no basta que el alimento sea accesible, también debe ser saludable, adecuado, suficiente, siempre disponible tanto para la generación actual cuanto para las generaciones futuras.

Las obligaciones estatales, a su vez, ya sean inmediatas o mediatas, deben acompañar a esta amplia gama de protección que se deriva de garantizar una nutrición adecuada. Al fundamentarse en las normas internacionales, los Estados deben actuar progresivamente de acuerdo con los

10. “Insta a luchar por las siguientes metas: poner fin al retraso en el crecimiento en niños y niñas menores de dos años; lograr que el 100% de las personas tenga acceso a una alimentación adecuada, durante todo el año; conseguir que todos los sistemas alimentarios sean sostenibles; aumentar un 100% la productividad y el ingreso de los pequeños agricultores; acabar con la pérdida post-cosecha y el despilfarro de alimentos”.

principios de derechos humanos para respetar, proteger y hacer realidad el derecho a una alimentación digna para todos.

Finalmente, a partir de los esfuerzos globales y regionales realizados por los Estados para desarrollar objetivos, pactos y políticas públicas para la protección del derecho a una alimentación adecuada, basados en la seguridad alimentaria desde

la producción hasta el consumo, se ha dado cuenta de la naturaleza transversal del tema de la alimentación. El derecho humano a la alimentación adecuada tiene una amplia conexión con varios temas de gran importancia actual, como la agricultura familiar, los casos migratorios, así como el contexto socioeconómico de los países latinoamericanos, que requieren un próximo análisis.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Asamblea General: *Declaración de Cochabamba sobre Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas*, aprobada el 5 de junio de 2012. Doc. OEA AG/DEC.69 (XLII-O/12), de fecha 5 de junio de 2012.
- » Barnidge, E.; Stenmark, S.; Seligman, H. et al. (2020). "The Right to Food: Building Upon "Food Is Medicine"", in *American Journal of Preventive Medicine*, Vol. 59, Issue 4, pp. 611-614
- » Consejo Económico y Social ONU, (1999): "Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". (Observación General 12, de 12 de mayo de 1999 Ginebra). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/15/PDF/G9942015.pdf?OpenElement>. Fecha de consulta: 7 de noviembre de 2019.
- » Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General ONU, (2015): "Sobre la Seguridad Alimentaria y Nutricional Mundial". Disponible en: <https://www.un.org/es/issues/food/taskforce/>. Fecha de consulta: 7 de noviembre de 2019.
- » FAO. (2019a). Conceptos Básicos Disponible en: <http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » FAO. (2019b). Inocuidad alimentaria. Disponible en: <http://www.fao.org/food-safety/es/>.
- » FAO. (2019c). Derecho a la alimentación. Disponible en: <http://www.fao.org/right-to-food/es/>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » FAO. (2018). Sustainable food systems Concept and framework. Roma.
- » FAO (2017). Sistemas Alimentarios Sostenibles para poner fin al Hambre y la Malnutrición. Santiago: FAO/OPS, 2017.
- » FAO (2017). *Voluntary Guidelines for Sustainable Soil Management*. Rome: FAO.
- » FAO. (2015). Construyendo una visión común para la agricultura y alimentación sostenibles. Roma: FAO. Sistemas Alimentarios Sostenibles para poner fin al Hambre y la Malnutrición.
- » FAO. (2014). Cadernos de Trabalho sobre o Direito à Alimentação. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3448o.pdf>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.

- » FAO. (2011). Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. Disponible en: <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf> Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » FAO (2007). El derecho humano a la alimentación. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-a1601s.pdf>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » FAO. (2006). Programa Especial para la Seguridad Alimentaria: *Seguridad Alimentaria y Nutricional*, p. 3. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » FAO (2005). Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Disponible en: <http://www.fao.org/3/y7937s/Y7937S02.htm#ch1> Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2021). Versión resumida de *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una mejor nutrición y dietas asequibles y saludables para todos*. Roma: FAO, p. 17.
- » FAO, IFAD, UNICEF, WFP y WHO (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome: FAO, p. vii.
- » FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. (2020). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2020. Transformación de los sistemas alimentarios para que promuevan dietas asequibles y saludables*. Roma: FAO.
- » FAO/OPS (2017). América Latina y el Caribe. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. *Sistemas Alimentarios Sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición*. Santiago, p. 24.
- » FAO/OMS (2014). Nutrition-sensitive agriculture. FAO, Roma, p. 1
- » Heinisch (2013), pp.11-36.
- » INCAP (1999). *La iniciativa de seguridad alimentaria y nutricional en Centro América*. Guatemala: Incap, 2ª edición, 1999.
- » OEA. (2012). Asamblea General: *Declaración de Cochabamba sobre Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas*, aprobada el 5 de junio de 2012. Doc. OEA AG/DEC.69 (XLII-O/12), de fecha 5 de junio de 2012.
- » ONU. (2019). Alimentación. Disponible en: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/food/index.html>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » ONU. (2019b). Zero Hunger Challenge. Disponible en: <https://www.un.org/zerohunger/es>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » ONU. (2019c). Objetivos de Desarrollo Sostenible (2019), Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » Organización de Naciones Unidas. (2015). Equipo de Tareas de Alto Nivel del Secretario General. Disponible en: <https://www.un.org/es/issues/food/taskforce/>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » OHCHR. (2019). Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2019). Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>. Fecha de consulta: 7 de noviembre de 2019.

- » OHCHR. (2010). Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2010): Folleto informativo n.º. 34, (2010). Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>. Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2019.
- » OPS/OMS. (s.f.). Seguridad alimentaria. Disponible en: https://www.paho.org/chi/index.php?option=com_content&view=article&id=190:seguridad-alimentaria&Itemid=1005. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » Organización Panamericana de la Salud (Guatemala). Seguridad alimentaria y nutricional. Disponible en: https://www.paho.org/gut/index.php?option=com_content&view=article&id=184:seguridad-alimentaria-y-nutricional&Itemid=254. [Fecha de consulta: 12 de abril de 2020.
- » Red-DESC (2019). Disponible en: <https://www.escri-net.org/es/derechos/alimentacion>. [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2019.
- » Reeves, A.; Loopstra, R.; Tarasuk, V. (2021). "Family Policy and Food Insecurity: an Observational Analysis in 142 Countries", in *Lancet Planet Health*, Vol. 5, núm. 8, pp. e506-e513; Men, Fei; Urquia, Marcelo L.; Tarasuk, Valerie: "The role of provincial social policies and economic environments in shaping food insecurity among Canadian families with children", in *Preventive Medicine*, Vol. 148, 2021, pp. 1-8; Ionescu-Ittu, Raluca. Glymour, M. María; Kaufman, Jay S.: "A difference-in-differences approach to estimate the effect of income-supplementation on food insecurity", in *Preventive Medicine*, Vol. 70, 2015, pp. 108-116.
- » Schutter (2019). Disponible en: <http://www.srfood.org/es/derecho-a-la-alimentacion>] Fecha de consulta: 14 de julio de 2021; FAO. Cadernos de Trabalho sobre o Direito à Alimentação (2014). Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3448o.pdf>]; Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, (2010), Folleto informativo n.º. 34, (2010). Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>. Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2019; Clapp, Jennifer; Moseley, William G.; Termine. Paola, et al.: "The case for a six-dimensional food security framework", in *Food Policy*, 2021, in press.
- » Servicio de Salud Metropolitano Sur (2019). Disponible en: <http://ssms.cl/como-me-cuido/programas-de-salud/ley-de-etiquetado/>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2021.
- » Springmann, Marco; Clark, Michael; Rayner, Mike, et al.: "The global and regional costs of healthy and sustainable dietary patterns: a modelling study", in *The Lancet Planetary Health*, Vol. 5, Issue 11, 2021, pp. e797-e807.

El régimen jurídico de las marcas colectivas en España: Su significación para el sector agrícola

The legal regime of collective marks in Spain: Its significance for the agricultural sector

Autor: Yeney Acea Valdés

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14631>

Para citar este artículo:

Acea Valdés, Y. (2022). El régimen jurídico de las marcas colectivas en España: Su significación para el sector agrícola. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 33-49.



EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MARCAS COLECTIVAS EN ESPAÑA: SU SIGNIFICACIÓN PARA EL SECTOR AGRÍCOLA

The legal regime of collective marks in Spain: Its significance for the agricultural sector

Yeney Acea Valdés

Asesora en temas de propiedad industrial
Licenciada en Derecho
Colaboradora en Santos Santos Tourism Care, Barcelona, España
Cisneros Betancourt No. 676, entre Bella y Aldabó,
Los Pinos, CP: 11806, La Habana, Cuba
Código ORCID: 0000-0002-8336-4234
yeneyacea@gmail.com

Recepción: Diciembre 2 de 2020

Aceptación: Enero 20 de 2021

RESUMEN

Las marcas colectivas son signos distintivos de especial relevancia en el ámbito nacional, constituyen la herramienta oportuna para la distinción de productos y servicios cuya singularidad los hace destacar en relación con sus similares en el mercado.

El epicentro de la presente investigación es el análisis de los presupuestos teórico-jurídicos que garantizan la protección de las marcas colectivas en España en aras del perfeccionamiento del régimen existente.

La principal problemática en torno al tema es que la utilización que supone el uso de marcas colectivas para el sector empresarial no ha gozado de gran amplitud, especialmente en lo que concierne a las PYMES, ya sea por desconocimiento o por falta de ordenación de los presupuestos que informan su naturaleza y protección.

En este sentido se identifican los aspectos esenciales para la definición conceptual de la marca colectiva según su naturaleza, se valora su actual régimen de protección en el derecho comparado y el derecho interno, y se analiza la importancia económica de la institución.

Se destaca el uso de los métodos teórico, jurídico-comparado y jurídico-analítico; así como la técnica de investigación de análisis bibliográfico de textos clásicos y modernos, publicaciones seriadas y no seriadas.

En correspondencia con el estudio realizado se pudo concluir que para perfeccionar el sistema de protección de las marcas colectivas en España es preciso atender a presupuestos como los principios y objetivos de la protección, la definición conceptual, el reglamento de uso, la

* Artículo de reflexión

distinción con figuras afines y los derechos conferidos.

PALABRAS CLAVES

Marca registrada; Propiedad intelectual; Derecho comparado; España, Marca colectiva.

ABSTRACT

Collective trademarks are distinctive signs of special relevance at the national context. They are essential in the process to distinguish products and services from their similar in the market.

The epicenter of this research is the analysis of the theoretical-legal bases to guarantee the protection of collective trademarks in Spain in order to improve the current regime.

The use of collective trademarks for the business sector has not been widely used in the national context, especially in relation to SMEs, either due to ignorance or the legal bases that inform their nature and protection.

In this sense, the essential aspects for the conceptual definition of the collective trademarks are identified, its current protection system from the comparative and national perspective, as well as the economic importance.

Regarding methodology, the use of theoretical, legal - comparative and legal - analytical methods were very useful, as well as the research technique of bibliographic analysis of classic and modern texts, serial and non-serial publications.

In correspondence with the study carried out, it was concluded that to improve the system of protection of collective trademarks in Spain, it is necessary to attend to bases such as the principles and objectives of protection, the conceptual definition, the rules of use, the distinction with related figures and the rights conferred.

KEYWORDS

Trademark, Intellectual Property, Comparative law, Spain, Collective trademark.

INTRODUCCIÓN

Propósito de la investigación

El Derecho como ciencia social se ocupa de atender las relaciones humanas que se suscitan en la sociedad con especial respaldo del poder público político, dentro de ese entramado relacional se encuentran las de tipo mercantil, espacio en el que se enmarca el presente trabajo, referido especialmente a las marcas colectivas.

Las marcas colectivas distinguen productos o servicios de sus similares en el mercado, rasgo característico de todas las tipologías de marcas, sin embargo, su trascendencia radica en la potenciación de los pequeños y medianos empresarios, ya que al asociarse bajo estándares comunes les permite enfrentarse a los grandes competidores en mejores condiciones.

El presente estudio tiene por objetivo general analizar los presupuestos teórico - jurídicos que garantizan la protección de las marcas colectivas en España, sin dejar al margen su importancia económica; para ello se han perfilado un grupo de objetivos de carácter específico, a saber:

-Identificar los aspectos esenciales para la definición conceptual de las marcas colectivas a partir de los elementos asociados a su regulación y aplicación práctica.

-Valorar el actual régimen de protección de las marcas colectivas en el derecho comparado y derecho interno español sobre la base del análisis de las principales normas relacionadas con el tema.

-Proponer los presupuestos teórico-jurídicos de protección de las marcas

colectivas en España en relación con su importancia económica.

En lo atinente a las tareas de investigación pueden identificarse las siguientes: la determinación de un concepto acorde con el devenir histórico y realidad nacional de las marcas colectivas, la valoración de la normativa aplicable en sede de Derecho de Marcas desde la visión comparada y nacional, así como, la identificación de ventajas que ofrece el uso de marcas colectivas para el sector empresarial.

El iter descrito aporta como principal conclusión de este trabajo, los presupuestos teórico – jurídicos para la protección de las marcas colectivas en España sobre la base de los criterios normativos, experiencias nacionales e internacionales.

Justificación de la investigación

La regulación de las marcas colectivas a nivel internacional no ha estado exenta de obstáculos, en tanto, la visión que de la institución se ofrece, no goza de uniformidad en relación con los diferentes ordenamientos nacionales; no obstante, existen importantes elementos que pueden resultar comunes en unas u otras, y que merecen una sistematización en aras de hacer una mejor adaptación a la normativa española y su actual utilización.

La asociación de las marcas colectivas con figuras afines como las indicaciones geográficas, denominaciones de origen, marcas de garantía o certificación constituyen otro reto para el Derecho sobre marcas y otros signos distintivos; en tanto, si bien existen relaciones innegables, su naturaleza es diferente y merece un adecuado tratamiento. A ello es preciso añadir el papel de las marcas colectivas en relación con la preservación de saberes ancestrales pertenecientes a comunidades locales, indígenas o campesinas.

De otra parte, la utilización que supone el uso de marcas colectivas para el sector empresarial no ha gozado de gran amplitud

en el contexto patrio, especialmente en lo que concierne a las PYMES (OEPM, 2020), ya sea por desconocimiento o por falta de ordenación de los presupuestos que informan su naturaleza y protección desde el punto de vista jurídico, aunque se observa un mayor uso en los últimos años, al menos en lo que concierne al registro de marcas de la Unión Europea, especialmente en el sector agrícola por su importancia (Sellers & Mas, 2011).

En el orden académico este tópico si bien ha sido tratado con anterioridad, no goza de la notoriedad de instituciones como las prohibiciones al registro de marca, las indicaciones geográficas o las marcas no tradicionales. Todos los elementos antes referidos constituyen la base real y jurídica que justifica el presente trabajo, sin perder de vista, las experiencias cotidianas que se suscitan, ya sea por el uso inadecuado de la institución al confundirse con otras figuras o por su deficiente tratamiento.

Metodología

En función cumplir los objetivos propuestos en el presente trabajo se han utilizado un grupo de métodos y técnicas metodológicas según se aprecia a continuación:

-Método teórico. Su utilización permitió un estudio de las instituciones presentes en la investigación, así como de las distintas posiciones doctrinales existentes en torno al tema (Alonso y Sánchez, 2002) (Botana, 2001) (Fernández-Novoa, 2004) (Varea-Sanz, 2008).

-Método jurídico-comparado. Resultó de gran utilidad al momento de analizar la protección de las marcas colectivas en los países identificados como referentes, en aras de señalar elementos indeclinables al momento de estimar o desestimar en la propuesta final de la investigación (Gandía-Sellens, 2015).

-Método jurídico-analítico. Contribuyó a la correcta comprensión del alcance de la

norma jurídica, así como la visión de esta desde el propio contexto económico, político y social en que surge.

-Análisis bibliográfico de textos clásicos y modernos, publicaciones seriadas y no seriadas en la materia, con vistas a explicar las principales tendencias nacionales y extranjeras (Correa, 2002) (Gandía-Sellens, 2015) (Sellers & Mas, 2011) (Beerten, 1998) (Acea-Valdés, 2019).

DESARROLLO

1. Pilares esenciales de las marcas colectivas: definición y funciones

Las marcas colectivas se emplean para identificar características afines de los productos o servicios sobre los que recae, ya sea el modo de fabricación, el material empleado, la forma de elaboración o el origen geográfico, por citar algunos ejemplos. La titularidad que sobre ellas recae corresponde a una asociación a la que pertenecen un colectivo de empresarios o productores, los cuales han de cumplir un grupo de estatutos para hacer uso de la marca (OMPI, 2020). Según Stanziani su surgimiento es posterior a la Revolución Industrial y a partir de la supresión de los gremios en 1791 (2004, pp. 149-167).

En función de ofrecer una definición ajustada al presente estudio resulta oportuno analizar los institutos que han sido asociados al concepto de marcas colectivas por distintas regulaciones y su significado.

1.1. Delimitación conceptual

Las marcas colectivas, como rasgo esencial, son propiedad de una asociación o colectividad de productores u oferentes de servicios, de manera que no se trata de un supuesto de cotitularidad, sino de titularidad simple, con la particularidad de ser a nombre de una persona jurídica determinada, al menos como regla, ya que desde el punto

de vista práctico se pueden identificar excepciones¹.

A los efectos de conocer sobre la regulación de las marcas colectivas desde el punto de vista conceptual, se han seleccionado países representativos de las distintas áreas geográficas, ya sea por su importancia económica como es el caso de Angola, Egipto y Sudáfrica, por la regulación y/o notoriedad en sede de marcas colectivas, en los casos de la CAN², Cuba y México, así como, por el valor de sus marcas y/o número de registros anuales, en el caso del continente asiático fueron escogidos China y Japón, mientras que por la parte europea se encuentran Alemania y Francia.

En el caso de México el artículo 96 establece que “Podrán solicitar el registro de una marca colectiva las asociaciones o sociedades de productores, fabricantes o comerciantes de productos, o prestadores de servicios, legalmente constituidas, para distinguir, en el mercado, los productos o servicios de sus miembros siempre que éstos posean calidad o características comunes entre ellos y diversas respecto de los productos o servicios de terceros” (Ley de la Propiedad Industrial, 1991).

Cuba, por su parte establece en su artículo 90.2 como marcas colectivas aquellas que son “a) adoptadas por las agrupaciones de personas para salvaguardar los intereses industriales o comerciales de quienes las integran; y b) las adoptadas por una asociación, institución u otra persona jurídica que agrupe a personas establecidas en un territorio determinado, para un producto o servicio peculiar” (Decreto-Ley 203 de 1ro de mayo de 2000).

La CAN, a través de su Decisión 486, establece un Régimen Común sobre

1. Marca de la Unión Europea con Registro 010272367, titularidad de Nancy Tarraso Rofastes y Álvaro Cano de Selva (figurativa con la denominación “uke”).

2. Se trata de una organización internacional integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, cuya misión fundamental es la consecución de un desarrollo integral, equilibrado y autónomo, sin dejar de tener una proyección integracionista hacia los otros países de la región latinoamericana.

Propiedad Industrial (Régimen Común sobre Propiedad Industrial Decisión 486) extensible a todos sus miembros, en tal sentido el artículo 181 refiere que podrán solicitar el registro de marcas colectivas “Las asociaciones de productores, fabricantes, prestadores de servicios, organizaciones o grupos de personas, legalmente establecidos, podrán solicitar el registro de marca colectiva para distinguir en el mercado los productos o servicios de sus integrantes”.

La normativa china, Ley de Marcas de 28 de febrero de 1983, define en su artículo 3 segundo párrafo, la marca colectiva como aquella que es registrada a nombre de un grupo, asociación u otra organización con fines comerciales (Ley de Marcas de la República Popular de China, Article 3).

En cuanto a Japón, la Ley 127 del 13 de abril de 1959, Ley de Marcas, refiere en su artículo 7.1 que la titularidad de las marcas colectivas corresponderá a las asociaciones, cooperativas empresariales o personas jurídicas extranjeras con similar condición (Article 7 Trademark Act)³.

En el caso de Egipto el artículo 69 de la Ley 82 de 2002, sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual, establece que las marcas colectivas corresponden a un grupo de personas que pertenecen a una entidad específica (Ley 82 de 2002, Article 69)⁴, constituyan estas una empresa industrial o comercial o no.

La ley sudafricana, Ley 194 de Marcas de Fábrica o de Comercio, de 21 de diciembre de 1993 cuya entrada en vigor fue el 30 de abril

de 1995 establece en su artículo 43⁵ que las marcas colectivas corresponden a personas que integran una asociación de productos o servicios. Para la norma angolana, la Ley 3/92 de 28 de febrero de 1992 sobre la Propiedad Industrial, según refiere su artículo 30 párrafo tercero, se trata de un grupo económico donde cada integrante puede hacer uso de la marca (Article 30. 3)⁶.

En el caso del continente europeo, la norma alemana, Ley sobre la Protección de Marcas y Otros Signos de 31 de diciembre de 1994 (Ley de Marcas, modificada hasta la Ley de 17 de julio de 2017) en su artículo 98 deposita la titularidad de las marcas colectivas en manos de las asociaciones y personas jurídicas de carácter público⁷; mientras que el Código de Propiedad Intelectual (versión consolidada al 15 de noviembre de 2019) de Francia, en su artículo L715-1, refiere que la marca colectiva es aquella explotada por cualquier persona que respete el reglamento de uso establecido por su titular (Article L715-1).⁸

3. “Article 7 (1) A general incorporated association or other association (except those which do not have juridical personality, and companies), or any other association established pursuant to a special Act including business cooperative (except those which do not have juridical personality), or a foreign juridical person equivalent thereto shall be entitled to obtain a collective trademark registration with respect to a trademark to be used by their members”.

4. “Article 69: A collective trademark is used to distinguish a product of a group of persons who belong to a specific entity, even where such entity has no industrial or commercial enterprise of its own. The application for registration of a collective mark shall be submitted by a representative of such entity”.

5. “Article 43: (1) A mark capable of distinguishing, in the course of trade, goods or services of persons who are members of any association from goods or services of persons who are not members thereof, shall, on application in the manner prescribed and subject to the provisions of this section, be registrable as a collective trademark in respect of such first-mentioned goods or services in the name of such association as the proprietor thereof.

(2) Geographical names or other indications of geographical origin may be registered as collective trade marks.

(3) Subject to the provisions of this section, the provisions of this Act shall, except in so far as is otherwise provided, and in so far as they can be applied, apply to a collective trade mark”

6. “Article 30. 3. Collective mark shall be understood to mean a mark that is used by an economic group to distinguish the products manufactured or sold or the services provided by each one of the members of the group”.

7. “§ 98 Inhaberschaft. Inhaber von angemeldeten oder eingetragenen Kollektivmarken können nur rechtsfähige Verbände sein, einschließlich der rechtsfähigen Dachverbände und Spitzenverbände, deren Mitglieder selbst Verbände sind. Diesen Verbänden sind die juristischen Personen des öffentlichen Rechts gleichgestellt” (disponible en <https://wipo.lex.wipo.int/es/legislation/details/18028>) (consultado el 28 de marzo de 2020).

8. “Article L715-1: La marque est dite collective lorsqu'elle peut être exploitée par toute personne respectant un règlement d'usage établi par le titulaire de l'enregistrement”.

Entre los elementos que resultan identificativos de la persona del titular de las marcas colectivas se destacan los siguientes: asociaciones, grupos sociales, cooperativas, sociedades y personas jurídicas de carácter público; según puede advertirse se trata en cada caso de personas jurídicas que agrupan a su vez, personas físicas o jurídicas, ya sean de carácter público o privado.

De forma reiterada se manifiesta un predominio de la asociación, la cual constituye una ficción jurídica con personalidad propia donde media el acuerdo de tres o más personas físicas o jurídicas, sobre la base de los cánones legales establecidos con el compromiso de aportar saberes, experiencias, recursos, prestaciones en función de un fin común.

El empleo del término grupo social, responde más bien a cuestiones relativas a intereses sociales, se trata del conjunto de personas que se identifican con un objetivo social (igualmente puede ser de carácter económico, político, etc.) común, por ejemplo, los estudiantes, los agricultores, los artistas; mientras que las sociedades y cooperativas son un tipo de fenómeno asociativo con ciertas particularidades.

Sobre la base de los elementos antes referidos, se considera oportuno identificar la titularidad de las marcas colectivas con las asociaciones y colectividades en sentido amplio en pos de englobar todas las tipologías antes referidas, siempre bajo la premisa de la no existencia de cotitularidad; ya que, aunque están integradas por personas individuales y jurídicas, dicha asociación constituye una persona jurídica.

Otro de los elementos que se distinguen de los conceptos anteriores es precisamente la existencia de un reglamento de uso, ya que se concede a los miembros de la asociación un derecho de uso sobre la marca. El reglamento de uso responde a la marca de que se trate y al tipo de producto o servicio, o sea, se trata de un traje hecho a la medida, entre los elementos que suelen comprender, y que resultan más recurrentes dentro

del estudio realizado, se encuentran los siguientes:

- La denominación o identificación de la asociación
- Domicilio
- La representación de la marca
- Objeto de la asociación
- Órgano de administración
- Condiciones de afiliación
- Cualidades de los productos o servicios (origen empresarial, calidad, modo de producción o fabricación, empaque, embalaje o envasado, entre otras características)
- Condiciones de uso
- Mecanismos de supervisión y verificación para el control del uso de la marca colectiva
- Infracciones y correspondientes sanciones por el uso de la marca en forma distinta de lo regulado en el reglamento, incluyendo la suspensión, cancelación temporal o definitiva de la autorización de uso
- Procedimientos para la aplicación de las sanciones
- La indicación para el ejercicio de las acciones legales de defensa
- La prohibición de establecer licencias de uso en relación con la marca
- Causales del cese del uso de la marca a un miembro de la asociación

Otro elemento distintivo de las regulaciones sobre esta temática es precisamente la asociación con el territorio de donde provienen los productos que acompaña la marca colectiva, conocido por algunas normas como marca colectiva geográfica, lo cual no es necesariamente así, aunque existe estrecha relación.

En lo que atañe a las marcas de garantía o certificación hay que referir que existe una pluralidad de usuarios y un reglamento de uso (contenitivo de normas de calidad), sin embargo, su titular (no usuario del signo) posee la capacidad y legitimidad requerida para proceder a la certificación y control de las características y niveles de calidad de los productos o servicios que el signo distingue.

Nota esencial también lo es la inexistencia de un vínculo organizacional.

Al margen de lo antes expuesto pueden existir supuestos donde coexisten sobre un mismo producto una marca individual, pluripersonal, de garantía o certificación y colectiva, todo estará en función de los intereses y de las prohibiciones contenidas en el reglamento de uso.

1.2. Delimitación funcional

Las marcas poseen una dimensión funcional que las ubica en el top de los signos distintivos, lo cual responde no solo a la amplitud con que han sido tratadas desde el punto de vista doctrinal sino también jurisprudencial, entiéndase por tales, indicadora del origen empresarial, indicadora de calidad, condensadora de la reputación o *goodwill* y publicitaria (Fernández, 2004).

Las marcas son códigos de información, según Baylos-Corroza se trata de una identificación numeral del producto, si bien en la antigüedad las marcas eran asociadas con la persona fabricante del producto o el artista, en un mundo globalizado como el de hoy resulta altamente complejo seguir el tracto de titularidad de las grandes marcas, pues tienden a pasar de un empresario a otro, no obstante, no sucede así con todo el universo marcario.

Desde el punto de vista económico, puede advertirse que las marcas constituyen un activo transcendental de las empresas, y pueden llegar a convertirse en el más importante, ya que su valor en el mercado permite su comercialización, ya sea a través de un contrato de licencia o franquicia, o a través de una cesión parcial o total de derechos.

A los efectos de esta investigación se hará un análisis pormenorizado de las funciones de las marcas con especial atención a las marcas colectivas en su trascendencia para el sector empresarial.

La función indicadora del origen empresarial se devela a partir de la información ofrecida o expectativa de identidad respecto a la empresa que produce u oferta los servicios (Ídem), con lo cual el consumidor despliega o deposita su confianza, se trata de una presunción de confianza en relación con la procedencia de los productos, ya sea porque se trate de la misma empresa o de otra con la que existan vínculos contractuales.

En lo que respecta a las marcas colectivas, a partir de la existencia de un titular al que tributan una pluralidad de sujetos, la función indicadora del origen empresarial trasluce otras tonalidades; en este caso el origen que se indica no es el de una empresa individual en el sentido estricto de la frase, sino el de una asociación.

Dicha función guarda especial vínculo con las pautas establecidas en el reglamento de uso, mediante el cual se instauran las normas y principios que rigen las relaciones que se establecen entre los distintos usuarios de la marca y la asociación, lo cual ha de ser transmitido coherentemente al público consumidor.

El reglamento de uso de la marca colectiva es clave en el proceso de gestión organizacional ya que resulta del conglomerado de experiencias, conocimientos y saberes convergentes de las personas que integran la asociación, lo cual ofrece la posibilidad a las empresas de enfocarse en sus recursos y convertir los productos en capacidad distintiva de la asociación, con lo cual el consumidor recibe la misma orientación empresarial o nexos de procedencia coordinados armónicamente.

En sede de marcas colectivas no se puede hablar de una relación entre licenciante y licenciario ya que no se manifiesta una transmisión del uso del derecho sino más bien, una condición social que lo legitima, sin dejar al margen, claro está, que el consumidor asuma la existencia de lazos comerciales.

La función distintiva de la marca permite al consumidor la diferenciación

entre productos y servicios homólogos. En el contexto de la marca colectiva, es precisamente la singularidad que emana de una colectividad lo que se protege, en pos de reconocer y canalizar los esfuerzos combinados y particularidades de determinados productos y regiones. Muestra de lo antes referido es la regulación que ofrece la Decisión 486 en su artículo 180, al referir que las marcas colectivas son aquellas que tienen el fin de “distinguir el origen o cualquiera otra característica común de los productos o servicios”. En la voz de Botana Agra, la función antes referida se manifiesta no en favor de un único empresario, sino de un grupo de ellos (2001).

Por su parte, el reglamento de uso es un instrumento para preservar y proteger los atributos distintivos de la marca colectiva, lo cual se traduce en una ventaja competitiva sostenible ya que se sustenta en la diferenciación y no en el costo. Las marcas colectivas dan una característica particularmente singular del producto, son muy populares en sectores como el café, la medicina tradicional (Correa, 2002), el té, las frutas y productos agrícolas en general, en tanto constituyen uno de los mecanismos de protección de los conocimientos tradicionales, entiéndase que existe entre ellos un estrecho vínculo (Acea, 2019).

En tal sentido, los reglamentos de uso deberán adecuarse a estas particularidades propias de los productos o servicios que distingue la marca colectiva, lo cual pasa, necesariamente, por las pautas que posibilitan un manejo eficaz de la misma como bien intangible, sobre todo en aquellos casos en los cuales hay asociadas especiales formas de saber hacer (en cuanto a la producción, al cultivo o a la comercialización) o la existencia de productos únicos.

La función indicadora de la procedencia geográfica está especialmente asociada a las marcas colectivas geográficas (Fernández, 2004), ya que se manifiesta una conexión entre los productos y el medio geográfico del que emanan. El hecho de adicionar a la marca algún elemento geográfico contribuye a la familiarización con las indicaciones

geográficas y extiende la protección jurídica hacia terceros ubicados en la misma zona y que tras mostrar un interés en el uso de la marca, cumplan los requisitos establecidos en el reglamento de uso.

Los nexos de identidad nacional o regional pueden ser apreciados en los productos cuyas marcas muestran precisamente denominaciones de tipo geográfico, lo cual sin duda trasciende a la diferenciación por parte del consumidor y evaluación de calidad. Algunos ejemplos pueden ilustrar este particular, a saber: “San Juan del Sur Bahías de Atardecer y Aventuras” (para distinguir servicios turísticos de esta zona de Nicaragua), “Rioja Consejo Regulador Denominación Origen Calificada” (para distinguir bebidas alcohólicas excepto cervezas de la Rioja, provincia y comunidad autónoma de España), “Darjeeling” (para distinguir el té de esta zona de la India).

Esta función marcaría esta igualmente ligada al reglamento de uso, con lo cual se debe estipular rigurosamente un plan de preservación del medio geográfico en función de la sostenibilidad ambiental, así como, el fortalecimiento y desarrollo de los productos acompañados por la marca.

La función indicadora de calidad se basa en la expectativa del consumidor al adquirir determinado producto identificado con una marca, lo cual tiene especial incidencia en el ámbito jurídico. En el seno de las marcas colectivas, su abordaje resulta un tanto atípico o inusual, pues son varios los usuarios y no necesariamente coinciden con el titular. En tal sentido, se reitera la trascendencia del reglamento de uso para garantizar ciertos niveles de calidad.

Tal y como antes se refirió, el establecimiento de parámetros de calidad tiene una fuerte relevancia en las marcas de garantía o certificación, sin embargo, no son desestimables en el ámbito de las marcas colectivas en función de lograr una uniformidad en torno a la producción de los usuarios o forma de gestionar los servicios.

En igual tesitura existen otros instrumentos que resultan de utilidad a los efectos de certificar calidad, entre ellos, los certificados de calidad de los productos, los certificados de gestión ambiental, los certificados de especialidad, los certificados de la huella de carbono, así como, las normas de gestión de la calidad; y pueden constituir, precisamente las marcas colectivas, un paso adelante en función de alcanzar tales certificaciones, lo cual no impide que cada asociación establezca sus propias pautas de calidad en correspondencia con el producto o servicio de que se trate (Beerten, 1998).

La inclusión de aspectos asociados a la calidad de los productos y servicios debe ser consustancial a la visión que se tenga de la marca colectiva, dicho de otra forma, no debe entenderse la marca colectiva a distancia de parámetros de calidad que la respalden desde el punto de vista estratégico. Una acertada visión en este sentido será causa de una mejor comunicación y posicionamiento en el mercado, de un cumplimiento de objetivos a corto y mediano plazo, así como del énfasis en los valores tradicionales o locales y del trabajo en grupo; lo cual será sin duda alguna, una herramienta estratégica fuerte en manos de cualquier empresario.

Un elemento que tiene a su favor las asociaciones que gestionan marcas colectivas es que agrupa personas que trabajan en el mismo sector y con fines comunes, por tanto, poseen una amplia experiencia en torno a las problemáticas existentes en el orden técnico, lo cual permite un enfoque directo en las cuestiones de calidad.

La función condensadora de la reputación o del *goodwill* está relacionada con el conocimiento que tenga el público consumidor de la marca, lo cual tiene reflejo en los niveles de venta y de aceptación de los productos o servicios. Según Fernández-Novoa (2004) esta función es especialmente significativa en el supuesto de las marcas renombradas, sin dejar al margen las marcas colectivas que –según se ha reflejado– con anterioridad poseen todos los atributos para desempeñar tal función y pueden constituir marcas renombradas.

Por su parte, la función publicitaria –no considerada como una función *per se*– con lo bien refiere el autor está asociada con la propia naturaleza de la marca como sinónimo de venta y es por ello que constituye un bien susceptible de valuación económica, de ahí la necesidad de su correcta gestión y protección (Fernández-Novoa 2004).

Especialmente en el caso de las marcas colectivas, autores como Varea-Sanz (2008), defienden la existencia de una función de garantía, vista esta como la existencia de una característica especial presente en los productos o servicios distinguidos. En similar posición, este autor se pronuncia en torno a la función publicitaria, ya que las marcas colectivas constituyen una herramienta de promoción más de las actividades de desarrollo que realizan los titulares para insertarse y resultar preferentes en el mercado.

Como se puede advertir, existe una fuerte relación entre la mayoría de las funciones referidas, algunas de las cuales van de la mano con la propia naturaleza de la institución objeto de estudio, con lo cual un análisis integral puede contribuir a una mejor comprensión del tema, así como a una decisión más acertada al momento de decantarse por su utilización o no en el tráfico mercantil.

2. Régimen jurídico actual de las marcas colectivas en España

La regulación de las marcas colectivas constituye un pilar imprescindible en el marco de la gestión marcaria de ciertos sujetos dentro del entramado empresarial español (Oficina Española de Patentes y Marcas-OEPM, 2020). El uso de marcas colectivas por parte de las PYMES es sin duda un valor añadido a los productos o servicios sobre los que recae. Experiencias de otros países han demostrado como el no aprovechamiento de marcas colectivas como estrategia de comercialización ha devenido en la pérdida de importantes ingresos, lo cual ha ido también acompañado de erróneas decisiones en relación con el diseño de los signos y su protección.

En el espacio europeo el abordaje del tema ha transitado por el camino de la perfección, el constante interés por armonizar las normativas nacionales ha estado presente en cada una de las propuestas de directivas de la Unión Europea.

En consonancia con lo antes referido, la normativa española no ha estado al margen de los avances y perfeccionamientos en esta temática (especialmente la norma vigente que será objeto de análisis en el capítulo siguiente) lo cual trae causa en los innumerables productos y servicios avalados por conocimientos tradicionales y por el medio geográfico, como es el caso del vino, el aceite de oliva –por solo citar algunos ejemplos– (Bortolotto & Ubertazzi, 2018, pp. 409-418), (Csergo, 2018, pp. 449-468), (Beerten, 1998). De otra parte, la especial cultura gastronómica revela espacios donde tienen cabida, igualmente, las marcas colectivas, cuyo adecuado potenciamiento y protección puede tributar al fortalecimiento de la pequeña y mediana economía.

Las marcas españolas han gozado de protección jurídica desde 1850; sin embargo, el primer abordaje en relación con las marcas colectivas tuvo lugar en la Ley de Propiedad Industrial de 1902, a través de un simple esbozo y despojado de toda profundidad o particularidad, a diferencia del modificativo Real Decreto Ley de 1929; no obstante, la consideración de hito, en el contexto marcario en sentido amplio, ha correspondido a la Ley 32 de 1988 por su carácter revolucionario y armonizador en correspondencia con la normativa internacional y europea.

Sobre la base de estos antecedentes llega al siglo XXI la Ley 17/2001, de Marcas, de 7 de diciembre (BOE de 8 diciembre 2001), la cual incorporó la Directiva 89/104/CEE del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas, al espacio español (Alonso Espinosa & Lázaro Sánchez, 2002). A día de hoy, la Ley 17/2001 ha sido objeto de 11 revisiones como resultado de su atemperación a la realidad y a las nuevas exigencias comunitarias (Noticias Jurídicas,

2001), el Real Decreto Ley 23/2018 (BOE número 312, de 27 de diciembre de 2018) introduce importantes modificaciones. Igualmente, se adoptó el Real Decreto 306/2019⁹, el cual modifica el reglamento anterior en sede de marcas.

La Ley 17/2001 devela las cuestiones relativas a la marca colectiva en el Capítulo Primero del Título Séptimo. Según el artículo 62¹⁰ las marcas colectivas son titularidad de asociaciones de productores, fabricantes, comerciantes y prestadores de servicios, así como, de personas jurídicas de Derecho Público; igualmente deben cumplir los requisitos establecidos para la protección de todo tipo de marcas, lo cual se encuentra comprendido en el artículo 4, a saber, capacidad distintiva y representación suficiente o identificativa. De manera que, a diferencia de lo que sucedía con su predecesora, la Ley de 1988, se ofrece en esta ocasión una definición de marca colectiva *strictu sensu* (Varea-Sanz, 2008),

9. Real Decreto 306/2019, de 26 de abril, por el que se modifica el Reglamento para la ejecución de la Ley 17/2001 de 7 de diciembre, de Marcas, aprobado por Real Decreto 687/2002, de 12 de julio, BOE número 103, de 30 de abril de 2019 Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2019/04/26/306> (Consultado el 7 de mayo de 2020).

10. "Artículo 62. Concepto y titularidad

1. Se entenderá por marca colectiva todo signo que, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 4, sirva para distinguir los productos o servicios de los miembros de la asociación titular de la marca de los productos o servicios de otras empresas.

2. Solo podrán solicitar marcas colectivas las asociaciones de fabricantes, productores, prestadores de servicios o comerciantes que tengan capacidad, en su propio nombre, para ser titulares de derechos y obligaciones, celebrar contratos o realizar otros actos jurídicos, y que tengan capacidad procesal, así como las personas jurídicas de Derecho público.

3. No obstante lo dispuesto en el artículo 5.1.c), podrán registrarse como marcas colectivas los signos o indicaciones que puedan servir en el comercio para señalar la procedencia geográfica de los productos o de los servicios. El derecho conferido por la marca colectiva no permitirá a su titular prohibir a un tercero el uso en el comercio de tales signos o indicaciones, siempre que dicho uso se realice con arreglo a prácticas leales en materia industrial o comercial; en particular dicha marca no podrá oponerse a un tercero autorizado a utilizar una denominación geográfica." Redactado por el apartado veintiocho del artículo primero del R.D.-Ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados (BOE 27 diciembre). Vigencia: 14 enero.

asimismo, se amplía su titularidad a las personas jurídicas de Derecho Público, lo cual a criterio de Largo Gil atenta contra la propia naturaleza de la figura (Ídem). Desde mi opinión, si bien es cierto que las personas jurídicas de Derecho Público no responden a la naturaleza asociativa que implicaba en sus inicios ser titular de una marca colectiva, no deben perderse de vista las ventajas que esto supone, motivo por el cual, se sustenta su valor en la normativa vigente.

En cuanto a las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 23/2018 en este artículo son destacables la eliminación de la representación gráfica (apartado primero) así como la adición al apartado segundo, según la cual no solo se exige que las asociaciones sean capaces de actuar en nombre propio, sino que además tendrán que tener capacidad “para ser titulares de derechos y obligaciones, celebrar contratos o realizar otros actos jurídicos, y que tengan capacidad procesal” – Apartado 28 del artículo primero–.

Desde el punto de vista de las funciones de esta institución, el artículo 62.1 destaca el valor del origen empresarial, que según VAREA SANZ, en este tipo de marcas adquiere un matiz especial, pues no se trata de un producto o servicio en relación con los de otros competidores sino de los productos o servicios de un grupo de competidores en relación con el de los otros competidores presentes en el mercado. Este particular está estrechamente relacionado con el uso de signos geográficos, tratándose en este caso de una función indicadora del origen geográfico, lo cual también goza de atención en la norma en su artículo 62.3 a partir de la posibilidad de registrar signos geográficos como marcas colectivas. Por su parte, la función de garantía se trasluce a través del artículo 63. 1 al estipular entre los elementos a tener en cuenta en el reglamento de uso las condiciones de uso y las causas de prohibición del uso a los miembros, lo cual es respaldado por el artículo 67 b) a través de su causal de caducidad, sin que esta se convierta en el eje de la esencia de las marcas colectivas, lo cual corresponde a las marcas de garantía o certificación, como antes se

apuntó, criterio también sostenido por VAREA SANZ (Ídem).

Desde el punto de vista subjetivo, la titularidad de las marcas colectivas puede estar en manos de asociaciones de productores, fabricantes, comerciantes o prestadores de servicios, a partir de la Ley 17/2001, se añadió el elemento de la tenencia de capacidad jurídica.

La Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo Reguladora del Derecho de Asociación¹¹ (LODA) resulta exclusivamente de aplicación a las asociaciones sin fines lucrativos, de manera que se dejan al margen todas aquellas de tipo mercantil, civil, industrial y laboral, así como cooperativas, mutualidades, comunidades de bienes o de propietarios. Sobre la base de este postulado, *ab initio*, esta normativa no sería aplicable a las asociaciones (entendidas en sentido amplio y no técnico) titulares de marcas colectivas, en tanto, aunque su fin no es esencialmente mercantil, desarrollan actividades económicas, sin embargo, autores como Gandía Sellens defienden la posición de que asociación con ánimo de lucro no implica la imposibilidad de desarrollar actividades económicas, lo cual guarda especial relación con la separación entre titularidad y uso de la marca colectiva (2015). De manera que, según la normativa española, la asociación, en tanto titular de la marca colectiva, tiene por fin el control en relación con el uso de la marca mas no el uso de la misma, por lo tanto, no puede hablarse de un ánimo de lucro en este sentido, o sea, no se trata del desarrollo de una actividad propia, lo cual es diferente de emprender actividades en relación con su función de gendarme del uso de la marca colectiva.

La novedosa introducción de las personas jurídicas de Derecho Público como titulares de marcas colectivas ha gozado de detractores y seguidores, no obstante, es una realidad jurídica que responde a las exigencias comunitarias y a cuestiones

11. Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, BOE de 26 de marzo de 2002, número 73.

fácticas como la posibilidad del fomento y desarrollo sin la presión de constituir una asociación para ello, con todo lo que esto implica.

En el terreno de las personas jurídicas de Derecho Público, además de lo antes referido, es oportuno señalar que el término “entidades” deviene más feliz en función de la normativa administrativa, lo cual está en franca correspondencia con el artículo 38 del Reglamento de la Ley de Marcas 17/2001 (Real Decreto 687/2002), de manera que, *ab initio*, quedarían comprendidas todas las entidades que conforman la Administración territorial (la general del Estado, la autonómica y la local), la Institucional, la corporativa y las “independientes”.

3. Significación de la marca colectiva en España. Particular atención al sector agrícola.

La agricultura ha jugado históricamente un papel esencial en la economía española, siendo su base fundamental hasta los años 60 del pasado siglo. En 1900 cinco de cada diez trabajadores activos pertenecía al sector agrario, con una población de 18, 6 millones de habitantes, hoy de una población de 46, 1 millones de habitantes solo el 3% lo constituyen agricultores. Si bien es cierto que se ha producido una caída de este sector a lo largo de los años, en lo atinente a su lugar en la economía, puede advertirse que España clasifica entre los países con mayor territorio destinado para el uso agrícola (Robledo, 2011). En lo que respecta a la industria agroalimentaria se ha evidenciado en los últimos años un proceso de innovación tecnológica y adaptación ajustados a las necesidades de la clientela (Abadía-Sánchez & Joaquín, 2017).

Entre las funciones de las marcas colectivas está la de publicitar productos cuyas características responden a la región de la que provienen, ya sea por las circunstancias históricas, culturales o sociales, entiéndase por tales los productos tradicionales. El empleo de marcas colectivas puede contribuir a resaltar las circunstancias

antes referidas, favorecer de esta forma la comercialización y estimular la cooperación entre los empresarios o agricultores locales, por ello se puede decir que las marcas colectivas también son fuente de desarrollo local.

En el terreno de los productos tradicionales, en el cual España posee grandes riquezas, constituye una fortaleza el uso de marcas colectivas. Debido a que no siempre es posible por los productores locales cumplir los requisitos de uso de una denominación de origen, las marcas colectivas pudieran ser una herramienta útil ya que es posible combinar su uso con el de las marcas individuales de sus propios productos, sin dejar de beneficiarse de la confianza de los consumidores de la marca colectiva (Sellers & Mas, 2011). Un ejemplo de marca colectiva lo constituyen “Jabugo” y “Auténtico Jabugo”, pertenecientes a la región andaluza de Huelva, cuyo surgimiento respondió a la eliminación de la confusión que identificaba todo jamón de calidad con la denominación Jabugo, así como la falta de conocimiento y utilización de la denominación de origen que respondía a ese nombre.

4. Presupuestos teórico-jurídicos para la protección de las marcas colectivas en España

Ante la necesidad de brindar mayor protección a la industria nacional y local, estimular el desarrollo agrario y ofrecer mayores garantías a los productores y ganaderos, resulta necesaria la identificación de un conjunto de elementos que se deben considerar al momento de valorar la protección a través de las marcas colectivas, dada la naturaleza particular de la institución, así como el desconocimiento y confusión en torno a la misma. En tal sentido los presupuestos teórico-jurídicos que se deben tener en cuenta para la protección de las marcas colectivas son:

-Identificación de los principios y objetivos del sistema de protección.

En este sentido es válido apuntar los siguientes: el reconocimiento del origen del producto (en el sentido de si es tradicional o no), la determinación del valor económico del producto a partir del uso de la marca colectiva, el valor de la marca en tanto bien intangible, así como la sinergia entre las normas y políticas estatales y los intereses de los usuarios, ya que lo que ennoblece el *goodwill* de la marca colectiva, es el adecuado uso que de ella hagan los productores y/o empresarios.

-Delimitación conceptual

En aras de construir una definición coherente es preciso partir del objeto que se pretende definir, en este caso se trata de las marcas colectivas, las cuales gozan de regulación en el contexto nacional. No obstante, se han de incorporar aquellos elementos que desde el punto de vista práctico puedan favorecer este concepto e incluir, por ejemplo, otros tipos de titulares como es el caso de las fundaciones (marca figurativa con la denominación “con suma naturalidad” de la Fundación Félix Rodríguez de la Fuente (Marca de la Unión Europea. Registro 012211686), federaciones –“aceite de Jaén” de la Federación de Productores de Aceite de Oliva de Jaén– (Marca de la Unión Europea. Registro 017776055) o determinadas agrupaciones (marca figurativa con la denominación “Pinesa La Judía de Malagón” de la Agrupación de Productores de Judía Pinesa de Malagón (Marca de la Unión Europea. Registro 017537234), que si bien se ha cuestionado su naturaleza para ser sujeto de este tipo de marcas, en la práctica se ha manifestado.

En igual correspondencia debió ofrecerse un concepto en sí mismo y no limitarse a identificar los sujetos que ostentan la titularidad.

-Funciones

Las marcas colectivas al igual que las marcas individuales indican origen empresarial, calidad, condensan el *goodwill* y publicitan el producto. En el caso de la función publicitaria, por la propia naturaleza

de la marca colectiva tiene un matiz especial en los supuestos de productos cuyas características responden a la región de la que provienen. En lo que respecta al origen empresarial no puede perderse de vista que se trata no solo del origen de una empresa individual, por lo tanto, la responsabilidad es aun mayor.

Igualmente se pueden identificar como funciones de esta tipología de marcas el fomento del desarrollo local a partir del potenciamiento de la pequeña y mediana empresa¹², así como la potenciación de la cooperación entre productores.

-El reglamento de uso

Se debe entender como un verdadero instrumento de preservación y protección de los atributos distintivos de la marca y no como un mero instrumento formal, por ende, debe abarcar no solo los elementos que establece la norma, sino todos aquellos que se ajusten a la naturaleza del producto y sus usuarios.

-Distinción en relación con figuras afines

En este sentido es preciso tener total claridad en relación con el bien que se pretende proteger, los fines que se persiguen y las condiciones reales para hacerlo. Los requisitos para acceder a una denominación de origen no siempre son alcanzables por parte de pequeños productores, sin embargo, pudiera ser más viable acceder al uso de una marca colectiva, la cual le va a permitir insertarse en un mercado más amplio desde el punto de vista de los consumidores, pero es preciso tener claro las diferencias entre una figura y otra.

-Derechos conferidos

En este apartado es válido apuntar que se trata de los derechos exclusivos que se generan en el marco de la Propiedad Industrial, o sea, derecho de exclusión de

12. Véase el Preámbulo del Reglamento de uso de la marca “Degusta Jaén Calidad” (disponible en www.dipujaen.es) (consultado el 18 de mayo de 2020).

terceros en torno al uso de la marca, sin embargo, existen limitaciones a ese derecho ya que no se puede prohibir el uso a terceros que hagan un uso leal o bajo algún tipo de autorización.

CONCLUSIONES

En relación con lo antes referido se puede concluir que las marcas colectivas no escapan de la complejidad que supone el mundo de la propiedad industrial, no obstante, y como aporte principal de este trabajo, se puede sostener que la identificación de elementos claves en torno a su régimen jurídico son esenciales para un correcto uso de las mismas, a saber: la determinación de los principios y objetivos rectores; la definición de la institución; la identificación de las funciones; la distinción en relación con figuras afines; la reglamentación del uso, así como el reconocimiento de los derechos conferidos.

La función esencial de las marcas colectivas es distinguir la singularidad de productos y servicios que pertenecen a una colectividad o entidad de Derecho Público, lo cual, en el contexto agrícola, es de gran significación ya que contribuye al desarrollo

local y constituye un paso adelante en la lucha por la soberanía alimentaria.

En el plano académico e investigativo el presente trabajo constituye un punto de partida, ya que se ha abordado la temática de forma íntegra y sistemática, al repasar aspectos esenciales de la marca colectiva –a saber– la titularidad, el reglamento de uso, los principales derechos, así como las diferencias con instituciones afines.

En lo que atañe al orden económico y social puede evidenciarse en estas líneas la trascendencia para las PYMES que supone el uso de marcas colectivas. Su repercusión trasciende el plano meramente económico, ya que no solo supone ventajas financieras el uso de marcas que ya gozan de un prestigio en el mercado, sino también el impacto en torno al reconocimiento de los conocimientos locales agrícolas.

El desarrollo de entrevistas a especialistas, titulares y usuarios de marcas colectivas en España puede ser un punto de partida para continuar el estudio sobre el tema. Igualmente, la profundización en torno a los elementos empíricos que se derivan de otras latitudes, puede resultar altamente valioso a los efectos de emprender un análisis comparado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referencias legales

- » Article L715-1 Código de Propiedad Intelectual de 30 de junio de 1992 (versión consolidada al 15 de noviembre de 2019) Disponible en <https://wipolex.wipo.int/es/legislation/details/19324> (consultado el 28 de marzo de 2020).
- » Article 7 Trademark Act, Act No. 127 of April 13, 1959, as amended up to July 1, 2019. Disponible en: <https://wipolex.wipo.int/es/legislation/details/19267> Consultado el 28 de marzo de 2020.
- » Article 30. 3. Disponible en: <https://wipolex.wipo.int/es/legislation/results?countryOrgs=AO&subjectMatters=4> (consultado el 28 de marzo de 2020).
- » Article 43. Disponible en <https://wipolex.wipo.int/es/legislation/details/4074> (consultado el 28 de marzo de 2020).
- » *BOE* de 8 diciembre 2001, número 294. Disponible en: http://aranzadi.aranzadigital.es/maf/app/document?startChunk=1&endChunk=2&stid=marginal_chunk&ds=ARZ_LEGIS_CS&infotype=arz_legis&marginal=RCL\2001\3001&versi

on=&srguid=i0ad6adc600000171c560d225f1fc2c08&lang=spa&src=withinResu
ts&spos=1&epos=1&mdfilter=mdlegisfilter#) (consultado el 29 de abril de 2020).

» *BOE* de 27 de diciembre de 2018, número 312. Real Decreto-Ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2018/12/21/23> (Consultado el 7 de mayo de 2020).

» Decisión 486 que establece el Régimen Común sobre Propiedad Industrial, entrada en vigor el 30 de noviembre de 2000. Disponible en: <http://www.comunidadeandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=07> (Consultado el 27 de marzo de 2020)

» Decreto-Ley 203 de 1ro de mayo de 2000, Gaceta Oficial Extraordinaria de la República de Cuba 3, De marcas y otros signos distintivos. (Disponible en <https://wipo.int/es/legislation/details/897>) (consultado el 27 de marzo de 2020).

» Ley de la Propiedad Industrial. (26 de junio de 1991). Texto refundido publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2018, Disponible en: <https://wipo.int/es/legislation/details/18059>) (consultado el 27 de marzo de 2020).

» Ley de Marcas de la República Popular de China, Article 3. “For purposes of this Law, a collective trademark refers to one that is registered in the name of a group, association, or any other organization for use in business by its members to indicate membership”. Ley de Marcas de la República Popular de China (modificada por la Decisión de 30 de agosto de 2013 del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional), de 28 de febrero de 1983. Disponible en <https://wipo.int/es/legislation/details/13198> Consultado el 27 de marzo de 2020.

» Ley 82 de 2002 sobre la protección de los derechos de propiedad intelectual de 2 de junio de 2002 (disponible en <https://wipo.int/es/legislation/details/19305>) (consultado el 28 de marzo de 2020).

» Real Decreto 687/2002, de 12 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas. *BOE* número 167, de 13 de julio de 2002 (disponible en <https://www.boe.es/eli/es/rd/2002/07/12/687>) (consultado el 7 de mayo de 2020).

Referencias

» Abadía-Sánchez, R., & Joaquín, M. (2017). *El sector agroalimentario: sostenibilidad, cooperación y expansión*. Alicante.

» Acea-Valdés, Y. (2019). Retos para la protección de los derechos de propiedad industrial en Cuba. *Derechos Intelectuales*(24).

» Alonso-Espinosa, F., & Lázaro Sánchez, E. (2002). El nuevo Derecho de Marcas. *Anales de Derecho*, 165-206.

» Beerten, P. (1998). *¿Cómo podremos conformar una arquitectura de la calidad y participación?* La Habana: Ministerio de Educación Superior.

» Bortolotto, Ch. & Ubertazzi, B. (2018). “Editorial: Foodways as intangible cultural heritage”, *International Journal of Cultural Property*, 25(4), pp. 409-418 (doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S0940739119000055>) Consultado el 21 de abril de 2020).

- » Botana-Agra, M. J. (2001). Las denominaciones de origen. En C. d. autores, *Tratado de Derecho Mercantil*. Madrid: Marcial Pons.
- » Correa, C. (2002). *Promoción y protección de la medicina tradicional. Consecuencias para la salud pública en los países en desarrollo*. Buenos Aires: Centro del Sur.
- » Csergo, J. (2018). "Food as a collective heritage brand in the era of globalization", *International Journal of Cultural Property*, 25(4), pp. 449-468 (doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S0940739118000322>) (consultado el 21 de abril de 2020).
- » Fernández-Novoa, C. (2004). *Tratado sobre Derecho de Marcas*. Madrid - Barcelona: Marcial Pons.
- » Gandía-Sellens, M. A. (2015). Las marcas comunitarias colectivas: cuestiones actuales. En C. d. autores, *Actas de Derecho Industrial y Derecho de Autor* (págs. 231 - 254). Madrid: Marcial Pons.
- » Noticias Jurídicas. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Privado/117-2001.t7.html#a66 (Consultado el 1º de mayo de 2020).
- » Oficina Española de Patentes y Marcas, O. A.-OEPM. (2020). Mesa redonda organizada por la "Presente y futuro de las marcas colectivas y de garantía", 28 de mayo de 2020. Disponible en: http://www.oepm.es/export/sites/oepm/comun/documentos_relacionados/Ponencias/140_00_PresenteFuturoMarcasColectivas-Garantia.pdf (consultado el 14 de septiembre de 2021).
- » OMPI (2020). Disponible en: https://www.wipo.int/sme/es/ip_business/collective_marks/collective_marks.htm (consultado el 25 de marzo de 2020).
- » Rioja Consejo Regulador Denominación Origen Calificada. Registro ante la EUIPO Disponible en: <https://www.euipo.europa.eu/ohimportal/es/certification-and-collective-marks> Consultado el 7 de abril de 2020.
- » Robledo, R. (2011). *Historia del Ministerio de la Agricultura 1900 - 2008. Política agraria y pesquera de España*. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- » San Juan del Sur Bahías de Atardecer y Aventuras Véase <https://www.econlink.com.ar/marca-colectiva/evolucion> Consultado el 7 de abril de 2020).
- » Sellers, R., & Mas, F. (2011). (I. V. S.A., Ed.) Recuperado el 20 de mayo de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5621570>
- » Stanziani, A. "Wine reputation and quality controls: The origin of the AOCs in 19th century france" *European Journal of Law and Economics*, 18(2), 2004, pp. 149-167. Disponible en: <https://search.proquest.com/docview/222684015?accountid=14520> (consultado el 21 de abril de 2020).
- » Varea-Sanz, M. (2008). Título VII. Marcas colectivas y marcas de garantía. En C. d. autores, *Comentarios a la Ley de Marcas*. Aranzadi.

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.¹

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 Familiar², 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.³

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 nación⁴. 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 alimentos⁵, 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)⁶, 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.

No dejar a nadie atrás: Construyendo resiliencia para la seguridad alimentaria en período de emergencia sanitaria

Leaving no one behind: Building resilience for food security in a period of health emergency

Autor: Idarmis Knight Soto

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14633>

Para citar este artículo:

Soto Knight, I. (2022). No dejar a nadie atrás: Construyendo resiliencia para la seguridad alimentaria en período de emergencia sanitaria. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 67-82.



NO DEJAR A NADIE ATRÁS: CONSTRUYENDO RESILIENCIA PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN PERÍODO DE EMERGENCIA SANITARIA*

Leaving no one behind: Building resilience for food security in a period of health emergency

Idarmis Knight Soto

Profesora Titular de Derecho Internacional Público. Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de Ciego de Ávila. Cuba Coordinadora del Proyecto Universidad Empresa Sistematización de los conocimientos jurídicos para el asesoramiento legal. Vice Presidenta del Capítulo Provincial de la Sociedad Cubana de Derecho Internacional Público. Miembro de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo. Profesora Invitada de otras Universidades. ORCID 0000-0003-4713-7488 idarmis@unica.cu

Recepción: Junio 27 de 2021

Aceptación: Septiembre 6 de 2021

RESUMEN

La lectura de este artículo se estructura primeramente en una visión sobre las pandemias y los derechos, mediante un vínculo histórico desarrollador de los derechos sociales, haciendo énfasis en el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, hilvanados por el *íter* del tema: el respeto a los derechos humanos, para lograr el bienestar de las personas. Se utilizaron los métodos análisis-síntesis, y explicativo, con el objetivo de sistematizar la necesidad de reafirmar una serie de principios, obligaciones, proyecciones que deben asumir los Estados para lograr los objetivos sostenibles de la Agenda 2030 en época de

emergencia sanitaria a causa del COVID-19. En este entramado se defiende la idea de que las políticas agroalimentarias deben estar encaminadas a una alimentación adecuada y segura como derecho humano, reorganizadas por un sistema de gobernanza que cree espacios de participación innovadores dirigidos a toda la ciudadanía, para que nadie se quede atrás.

PALABRAS CLAVES

COVID-19; Derechos humanos; Seguridad alimentaria; Pandemia.

* Este artículo constituye una actualización de resultados de investigación del proyecto universitario "Sistematización de los conocimientos jurídicos para el asesoramiento legal".

ABSTRACT

The reading of this article is structured firstly in a vision on pandemics and rights, through a historical link developer of social rights, emphasizing the right to food, food security, and food sovereignty linked by the item of the theme, respect for human rights, to achieve the well-being of people. Methods, synthesis, and explanatory analysis were used, with the aim of systematizing the need to reaffirm a series of principles, obligations, projections that States must assume to achieve the sustainable objectives of the 2030 Agenda in times of health emergency, a product to covid-19. This framework defends the idea that agri-food policies should be aimed at adequate and safe food as a human right, reorganized by a governance system that creates innovative spaces for participation aimed at all citizens, so that no one is left behind.

KEYWORDS

COVID-19; Human Right; Food Security; Pandemic.

Sumario

Exordio

1. Pandemias y derechos: una sinergia necesaria para apuntalar nuestra condición humana.

1.1. El Derecho a la Alimentación adecuada como derecho social. Su abordaje para un futuro de sostenibilidad.

1.2. La seguridad alimentaria, eslabón necesario en la gestión de la cadena de suministros para la sostenibilidad. Un esbozo a los programas de sistemas alimentarios locales soberanos en Cuba. Soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria en clave con el derecho a la alimentación como derecho social. Necesidad de construir sistemas alimentarios locales. Exposición de caso.

Epílogo

Referencias

EXORDIO

La asunción en instrumentos internacionales de que toda persona tiene derecho a la vida, a la alimentación adecuada y a la salud; y –en sentido general– a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, constituye un dogma a la igualdad e interdependencia de todos los derechos, que con carácter sistémico aparecen como principios generales del Derecho Internacional, los cuales deben ser respetado por los Estados independientemente a la manifestación de voluntad como una verdad presunta.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos como instrumento internacional recogió de forma explícita los derechos inherentes a la dignidad humana. Es el momento en que toman auge los derechos del individuo a nivel internacional, los cuales son contraídos por los Estados como ente garantista de su soporte axiológico que delinea el respeto hacia los ciudadanos y limita el ejercicio de su ius puniendi, en este sentido plantea:

(...) sustancialmente son valores esenciales de la cultura política actual, que vienen respaldados no sólo por todas las Constituciones democráticas, sino por Tratados internacionales que han suscrito la mayoría de los Estados (Coscolluela, 2004, p. 483).

En esta línea de pensamiento se establece entre el Estado y el individuo, un vínculo distinto del que pudiera surgir del principio de compensación de intereses, los distintos Estados llamados a cumplir las normas protectoras de los derechos fundamentales tienen la obligación de respetar los intereses humanitarios protegidos, y el derecho de asegurar que todos los demás Estados obligados por esas normas respeten tales intereses, constituye una posición garante a la indemnidad del ser humano, menos apegado al privilegio y más conectado a la tarea de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía,

es crucial para el normal despliegue de los derechos sociales fundamentales (Rodríguez-Arana, 2015).

Los intereses colectivos que los Estados deben proteger; interesa para la supervivencia del hombre, es por ello que la seguridad humana y la protección a los derechos humanos constituyen un binomio centrado en el ser humano con preocupación universal y componentes interdependientes; que –aunque pueden variar de un país a otro– merecen una mirada constructiva ante el reto que asumimos en el enfrentamiento al COVID-19.

La lucha contra la pobreza, el hambre y la mal nutrición requieren un enfoque más dinámico y renovador para lograr seguridad alimentaria, sin obviar razones subyacentes, ambientales y de conflictos políticos, para eliminar desigualdades de la población rural vulnerable, ya en la Agenda 21 sobre Fomento de la agricultura y derecho rural sostenible se señala que el desarrollo rural constituye un requisito de sostenibilidad para lograr una producción agrícola sostenible y asegurar que todos los seres humanos tengan acceso a los alimentos que necesitan para proteger y conservar la capacidad de la base de recursos naturales para seguir proporcionando servicios de producción, ambientales y culturales.

A lo anteriormente citado se une la urbanización y la concentración de mercados, de ahí el primer protocolo internacional, el “Pacto de Política Alimentaria urbana de Milán”, que se orienta al desarrollo de sistemas alimentarios sostenibles, alimentación sana y accesible para todos, se tutele la biodiversidad y se reduzcan el desperdicio de alimento desde las ciudades; constituye un instrumento jurídico internacional protector de los derechos humanos.

La realidad ante un escenario epidemiológico complejo como el provocado por el COVID-19, que ha desencadenado una recesión económica mundial y ha dado lugar a drásticas pérdidas de medios de subsistencia e ingresos a escala mundial

(World Bank, 2020a) y, por consiguiente, la demanda de alimentos se ha contraído debido a la reducción de los ingresos, los medios de vida de los productores de alimentos y los trabajadores de los sistemas alimentarios se ven más afectados: se estima que se perderán 451 millones de empleos, o el 35 % del empleo formal, en los sistemas alimentarios (Torero, 2020). De modo similar, según las previsiones de Naciones Unidas, alrededor de un tercio de los medios de vida de estos sistemas corren peligro debido a la pandemia (Naciones Unidas, 2020b).

En este contexto una mirada al documento internacional que invita a trabajar de forma sistémica por los objetivos de desarrollo sostenible, para no dejar a nadie atrás, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, refiere 13 objetivos asociados con la alimentación y/o la sostenibilidad alimentaria, las prácticas productivas, los modelos de consumo o los problemas nutricionales de la población, contribuyendo a consolidar la noción de alimentación adecuada y sostenible como un fenómeno holístico, pluridimensional y además pluridefensivo, seguido de una eficaz gobernanza.

El estudio de la soberanía alimentaria, aun cuando carece de un concepto unívoco constituye un tema obligado para la seguridad humana, teniendo en cuenta el concepto desarrollado en el Plan de Naciones Unidas sobre Desarrollo (PNUD) de 1994, de ahí que la práctica para la protección de los derechos sociales en época de pandemia se debe realizar de forma innovadora, con énfasis en el derecho a la alimentación adecuada, en consonancia con la seguridad alimentaria y nutricional, ya que compromete de forma general el derecho a la vida, a la salud y a un medio ambiente sano.

1. PANDEMIAS Y DERECHOS: UNA SINERGIA NECESARIA PARA APUNTALAR NUESTRA CONDICIÓN HUMANA

A veces las glorias del pasado generan expectativas difícilmente alcanzables y, cuando se trata de cuarentenas, el listón está definitivamente alto; sin embargo, en época de emergencia sanitaria, no nos debemos alejar del pasado cuando se estudia la defensa de los derechos sociales. Estudiar el pasado compromete en toda medida con aportes que hicieron hombres para lograr con optimismo, esperanza, creatividad, y responsabilidad, un nivel de bienestar desde la ciencia. En este sentido, se recrea el trabajo a manera de ilustración, para enfatizar en el hombre como centro de las decisiones de la defensa de los derechos en todo momento y tomó a bien quien expresó:

En una época de heroísmos (y no olvidemos que esa condición se adquiere por contraste) podría parecer trivial pensar en principios y derechos cuando lo que está en pugna es la supervivencia. Se comprendería desentendernos ahora, seguro, pero creo que al hacerlo seríamos un poco menos humanos (...). Nos toca apuntalar las referencias fundamentales de nuestra condición humana, asegurar a todos que cuando la pandemia pase tendremos de nuevo opciones (Tena-Piazuelo, 2020, p. 7).

Isaac Newton, por ejemplo, durante su aislamiento por la peste en 1665 descubrió la idea clave para la teoría de la gravedad, escribió los documentos que serían la base del cálculo y desarrolló sus teorías sobre óptica, mientras jugaba con prismas en su habitación. Ese confinamiento inducido por la Gran Peste se convertiría en uno de las mayores aportaciones científicas de la historia de la humanidad.

Edvard Munch –autor del ícono del arte moderno "El grito"– no sólo fue testigo de cómo el mundo cambiaba a su alrededor arrasado por la gripe española, sino que fue una de sus víctimas y dejó plasmada la experiencia en lienzo. Por su parte, William Shakespeare durante la cuarentena por el brote de la Peste en 1606 escribió nada menos que tres de sus tragedias cumbre: "El rey Lear, Antonio y Cleopatra" y Macbeth.

Así cada etapa de la historia presenta la importancia de poder actuar desde el propio saber, con adecuación y tino, pero no deja de ser aterrador algo tan contagioso como un virus, dado que se convierte en el descubrimiento de nuestra propia vulnerabilidad. Es ahora cuando –sin las seguridades– volvemos la vista sobre las cuestiones fundamentales que han inquietado al ser humano desde siempre, así es como lo referencia el profesor Díaz cuando escribió:

La enseñanza que nos deja el Covid 19 es que debemos aplicar desde los Estados la teoría de los bienes comunes (Ostrom, Mattei), que surgen de las necesidades humanas, en la lógica de un desarrollo sostenible y sustentable, no ecocida-suicida, para que los Derechos Humanos se defiendan y protejan en todo momento y lugar en forma indivisible y no sólo por la pandemia actual. Solo así se dirá que el ser humano será racional; de lo contrario, quedará un duro interrogante sobre la racionalidad humana, como se confirmó en 1918 cuando una grave infección respiratoria que nació en Kansas acabó con 50 millones de personas, ocultada por los actores de la I Guerra Mundial y la llamaron gripe española porque de allí nació la información. Sin embargo, no aprendió la humanidad en ese entonces. Esperemos que esa lección, como la de las grandes crisis de 1929 y 2008, en esta oportunidad sí sea aprendida y se supere la codicia y el egocentrismo. Amanecerá y veremos... De lo contrario, tendremos que repetir con el poeta León de Greiff: "Juego mi vida, cambio mi vida, de todos modos la llevo perdida...". (Díaz-Gamboa, 2020, p. 5).

No es posible, en efecto, ignorar la significación de los principios generales integrado por instituciones cardinales que informan al Derecho, que tienden a promover valores morales, bajo el principio de solidaridad y que amparan intereses generales de la comunidad internacional considerados como un bien común que todos debemos respetar y conduce a la búsqueda

de mecanismos eficaces (Knight-Soto, 2015, p. 98).

La génesis de ese horizonte está en el desarrollo de capacidades, pues hoy más que nunca es determinante la vinculación con la sociedad, los sectores productivos, los territorios y las comunidades, así como el trabajo en redes de cooperación. El pensamiento científico y la buena gobernanza es una guía importante para el desarrollo de la sociedad con políticas asertivas agroalimentarias que conlleven a la seguridad alimentaria.

1.1.El Derecho a la Alimentación adecuada como derecho social. Su abordaje para un futuro de sostenibilidad

Diversos son los instrumentos internacionales que tratan el derecho a la alimentación adecuada, de forma general se reconoce en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El abordaje del estudio de este derecho ha permitido su reconocimiento en instrumentos internacionales específicos como la Convención sobre los Derechos del Niño (Artículo 24.2.c y 27.3), la Convención sobre los Derechos del Niño (Artículo 24.2.c y 27.3), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Artículo 12.2), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Artículo 25.f) y 28.1), el Pacto de Políticas Alimentarias Urbanas de Milán (15 de octubre de 2015); el Pacto de Ámsterdam (mayo de 2016) en el que los ministros responsables de urbanismo de la UE suscribieron la Agenda Urbana de la Unión Europea; y, la Declaración de Quito (octubre de 2016) en la que los 193 países de Naciones Unidas aprobaron por unanimidad la Agenda Urbana de Naciones Unidas.

El tiempo ha demostrado que –a pesar de todos los esfuerzos realizados mediante la

implementación de las directrices sobre el derecho a la alimentación– existen brechas para lograr la progresividad de este derecho, que marcha bien aparejado a la seguridad alimentaria. Dichas directrices se constituyen en una guía para que los Estados tracen sus estrategias.

La implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible –suscrita por 193 países– complementa indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas propuestas por Naciones Unidas; además contiene objetivos inclusivos, comunes para todos los Estados, con perspectiva del desarrollo humano al situar a las personas en el centro de la adopción de las principales decisiones.

La definición de derecho a la alimentación adecuada ofrecida por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene elementos trascendentes que resaltan la necesidad de la institucionalización del tema por los Estados, siempre que se entienda cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. En este sentido el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada, y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

La accesibilidad comprende el acceso económico y físico, la obligatoriedad de los Estados para cumplir estos estándares debe estar dirigida hacia un enfoque de transformación de la desigualdad de los recursos para responder a las necesidades nutritivas de la población.

La falta de acceso físico se manifiesta cuando los alimentos no están disponibles en cantidad suficiente, allí donde se necesita consumirlos. El aislamiento de las

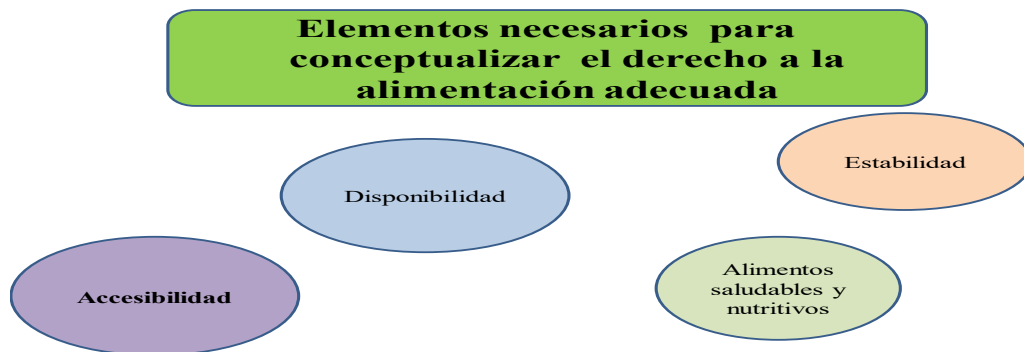
poblaciones y la falta de infraestructuras pueden incidir en la imposibilidad de contar con alimentos en condiciones adecuadas de manera permanente o transitoria. El acceso también se refiere a la ausencia de renta de las personas para alimentarse, debido a la imposibilidad de pagar el precio de los alimentos, debido al bajo poder adquisitivo de la población.

El Relator para el Derecho a la Alimentación, el Sr. Jean Ziegler, resumió el contenido como el derecho a tener acceso –de manera regular, permanente, libre, directa o mediante compra con dinero– a una alimentación adecuada y suficiente cuantitativa y cualitativamente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física,

individual y colectiva, libre de angustias, satisfactorias y digna.

Sin embargo, este derecho no se desvincula de la seguridad alimentaria para su materialización. Resulta prudente observar su enfoque bidimensional que va desde la satisfacción de las necesidades alimentarias hasta la autonomía y participación local, lo cual quiere decir que en las políticas agroalimentarias hay que enfrentar desafíos que garanticen la estabilidad de ofertas. Estamos decidiendo, cada día, que queremos seguir siendo tras esta crisis mundial.

Figura 1 Elementos necesarios para conceptualizar el derecho a la alimentación adecuada.



Fuente: Tena-Pianzuelo, 2020, p.3.

La disponibilidad a nivel local o nacional tiene en cuenta la producción, las importaciones, el almacenamiento y la ayuda alimentaria. En este sentido no se debe obviar la aplicación de las prácticas tradicionales de la población indígena agrícolas como el conjunto de técnicas, conocimientos y/o cosmovisiones (...) (saberes que) son generados en las comunidades rurales a partir de la observación acuciosa, sistemática y la convivencia con la naturaleza y son transmitidos de generación a generación por la tradición oral (Gómez-Espinoza y Gómez-González, 2006) como una vía de autonomía voluntaria de cara a reproducir

conocimientos, culturas identitarias que coadyuvan además a preservar el medio ambiente.

La estabilidad se refiere a solventar las condiciones de inseguridad alimentaria transitoria de carácter cíclico o estacional, a menudo asociadas a las campañas agrícolas, tanto por la falta de producción del alimento en momentos determinados del año, como por el acceso a recursos de las poblaciones asalariadas dependientes de ciertos cultivos. En este componente juega un importante papel la existencia y disponibilidad de infraestructura de almacenamiento a nivel

nacional y local en condiciones adecuadas, así como la posibilidad de contar con recursos alimenticios e insumos de contingencia para las épocas de déficit alimentario.

El Comité mediante la Observación General 12, define las cuatro obligaciones de los Estados sobre el Derecho a la Alimentación:

1. La obligación de **respetar** el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas que tengan por resultado impedir ese acceso.

2. La obligación de **proteger** requiere que los Estados adopten medidas para garantizar que las empresas o los particulares no priven a individuos o colectivos del acceso a los alimentos y recursos adecuados.

3. La obligación de **promover** incorpora tanto la obligación de facilitar como la de proporcionar este derecho. La obligación de **promover (facilitar)** significa que los Estados deben procurar acciones orientadas a fortalecer el acceso y la utilización, por parte de la población, de los recursos que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Esta obligación solo se puede realizar de manera progresiva, pero con la disponibilidad máxima de los recursos existentes.

La obligación de **promover (proporcionar)** el Derecho al alimento significa que, en los casos en los que individuos o grupos sean incapaces, por razones fuera de su control, de tener acceso a una alimentación adecuada por sus propios medios, el Estado tiene la obligación de proporcionar directamente los recursos necesarios para que los individuos consigan acceder a los alimentos directamente (o al dinero necesario para comprarlos). Esta obligación se aplica también en las situaciones de desastres naturales o conflictos.

4. La obligación de garantizar la **no discriminación**: el principio de la no discriminación es inherente a los derechos humanos. Este principio se debe aplicar inmediatamente y no depende de la disponibilidad de recursos ni del grado de desarrollo. El Estado, bajo ninguna condición, debe discriminar de *iure* o de *facto* a parte de la población cuando se trata de disfrutar de derechos humanos.

El derecho a la alimentación adecuada para ser alcanzado como un derecho humano pleno, no se debe conformar con la sola existencia de un sistema normativo que oriente a los ciudadanos y a los Estados, es necesario que las garantías se encuentren además en la eficacia económica, política y social de las estrategias implementadas por los diferentes actores públicos, que constituyan fuente de información para su exigibilidad. Sin lugar a dudas entonces, se debe construir vínculos entre lo rural y lo urbano con alternativas que resulten necesarias para la soberanía alimentaria, focalizando el reto de otros derechos como el de la vida, la salud, medio ambiente sano que se ha impuesto en etapa de emergencia sanitaria.

En este sentido, coincidimos en que los derechos subjetivos de obligación aparecen ante distintas situaciones: a) conducta propia, jurídicamente autorizada y protegida, que viene determinada por el deber que los demás tienen de no realizar ningún acto que pueda perturbarla o hacerla imposible; b) facultad de exigir una conducta de otro; c) poder jurídico de creación, modificación o extinción de las relaciones jurídicas (Recasens, 1986, pp. 232-233).

A pesar de la existencia del Derecho a la alimentación a través de obligaciones *erga omnes* para los Estados, existen fisuras – debido a la globalización, acumulación de riquezas, emergencia sanitaria–, que motivan que se replantee en la búsqueda de hacer real y efectivo el alcance de los ciudadanos a alimentos nutritivos y saludables de forma correlativa y tridimensional, donde interactúen sociedad, economía y medio

ambiente. En este sentido, las decisiones se deben adoptar con la participación ciudadana y el criterio de responsabilidad, donde los Estados tienen la función de permitir la continua corrección y el aprendizaje, para lograr una adecuada complementación de un mundo sin hambre, más saludable y con bienestar.

1.2. La seguridad alimentaria, un eslabón necesario en la gestión de la cadena de suministros para la sostenibilidad. Un esbozo a los programas de sistemas alimentarios locales soberanos en Cuba

Cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos con el fin de llevar una vida activa y sana, poseen seguridad alimentaria. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO –en 1994 en la Conferencia Mundial de alimentación– la definió como la disponibilidad de que en todo momento en el mercado mundial haya suministro de alimentos básicos para sostener el consumo creciente y contrarrestar las fluctuaciones en producción y precios.

Como se observa es un concepto de vigencia continua, mutable con carácter volitivo en el que incide para su complementación la satisfacción nutricional de conformidad con valores dietéticos que coadyuvan a un mejoramiento existencial, reflejado en una calidad de vida adecuada, por ello no se debe deslindar las medidas de salud ante la utilización de productos que no tengan la seguridad biológica que merecen y consecuentemente la exigibilidad de responsabilidad por incumplimiento ya sea dolosa o por culpa.

Al comenzar la pandemia, la FAO reportó un volumen histórico de 850 millones de toneladas, casi el doble de cuando estalló la pasada crisis de 2008 (FAO, 2020); sin embargo, el panorama ha cambiado, para

incrementar la resiliencia de los medios de vida y del sistema alimentario es necesario implementar acciones en diversas etapas. Una vez evaluado el impacto del COVID-19 o, en su lugar, identificados los principales factores de riesgo, se deben adaptar las políticas y buscar como objetivo apoyar la producción agrícola local sobre todo de alimentos frescos y resguardar las cadenas de suministro indispensables.

Producto de la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, la población en condiciones de pobreza extrema en América Latina y el Caribe podría llegar a 83,4 millones de personas en 2020, lo que implicaría un alza significativa en los niveles de hambre, debido a la dificultad que enfrentarán dichas personas para acceder a los alimentos, señalaron la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Este informe conjunto propone un decálogo de medidas para impedir que la actual crisis sanitaria se transforme en una crisis alimentaria.

Reconstruir transformando, informe de la CEPAL, la agricultura y la alimentación importan mucho, 17 millones de agricultores y 2 millones de pescadores nos alimentan cada día; la mayoría vive en la pobreza, en la informalidad y fuera de los sistemas de protección social. La seguridad alimentaria es un desafío mayor para sociedades urbanizadas que para las sociedades agrarias. Los gobiernos locales y los habitantes de nuestras ciudades deben pensar qué sistemas alimentarios urbanos quieren tener; eficiencia sí, pero resiliencia también; la crisis nace en la intersección entre naturaleza y alimentación.

Hemos roto los equilibrios con la biodiversidad y recuperarlos es imperativo. La sostenibilidad ambiental no es opcional para la agricultura y la alimentación del futuro; los consumidores van a acelerar el cambio de sus preferencias hacia alimentos sanos, saludables y con identidad. Se va a acelerar la automatización y robotización de las labores productivas en los sistemas

alimentarios, el comercio digital de alimentos que empodera a los consumidores. Una oportunidad para las empresas que tengan una conducta ética en la crisis y que asuman la tarea de reconstruir transformando.

Los estados y los gobiernos importan, pero urge modernizar y fortalecer la institucionalidad pública rural y agro-alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre es un informe de la CEPAL que busca evitar una crisis alimentaria frente al COVID-19.

La seguridad alimentaria debe interconectarse con las políticas económicas y sociales de cada Estado donde aparezcan auténticas producciones validadas por una soberanía alimentaria desarrollada en un contexto de sostenibilidad con enfoque de justicia social, para que todos los individuos se protejan por igual.

La gestión de la cadena de suministro de productos alimentarios (en inglés Food Supply Chain-FSC), como cualquier otra cadena de suministro, es una red de organizaciones que trabajan conjuntamente en diferentes procesos y actividades con el fin de llevar los productos alimentarios al mercado y satisfacer las demandas de los clientes (Christopher, 2005). Lo que diferencia a la FSC de otras cadenas de suministro es la importancia que desempeñan factores como la calidad y seguridad alimentaria y el tiempo, relacionados con la variabilidad de los productos alimentarios (Salin, 1998). También los cambios en las preferencias de alimentos, los tiempos de preparación dependientes de la secuencia, el almacenamiento limitado de los alimentos y su vida útil hacen que sea difícil para los minoristas y fabricantes planificar la fabricación y cumplir con la oferta en la manera adecuada (Kumar y Nigmatullin, 2011).

En la cadena de suministros para lograr sostenibilidad, las prácticas de seguridad alimentaria deben proteger a los consumidores de cara a su bienestar, ahorrando costos a través de una mejor gestión, sin subvalorar los etiquetados de

productos, lo cual resume su arista medio ambiental.

Diversos son los riesgos ambientales que se pueden originar; por ejemplo la comercialización de las semillas producidas por la ingeniería genética, alejados de la producción agroecológica que evita la destrucción de la biodiversidad y la inseguridad alimentaria, luego entonces el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2020) muestra cómo un instrumento internacional con valor jurídico positivo, protege los derechos de las personas y su no cumplimiento genera responsabilidad para los Estados.

El Protocolo resguarda la adopción de medidas protectoras antes de contar con una prueba científica completa de un riesgo y así garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización segura de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana y los movimientos transfronterizos.

Cuba se adhirió a este Protocolo y posee un conjunto de normas e instituciones jurídicas encargadas de la seguridad de los alimentos transgénicos, la liberación de los organismos al medio ambiente, en este sentido se encuentra el Decreto Ley 190 de la Seguridad Biológica, también entre otras disposiciones está la Ley 41 de la Salud Pública (Cuba, 1983); Decreto Ley 54 Disposiciones Sanitarias Básicas (Cuba, 1982); Resolución Ministerial 215 de la Inspección Sanitaria Estatal (MINSAP, 1987); Resolución Ministerial 64 para el Registro de Alimentos del MINSAP (MINSAP, 1997); Resolución Ministerial 105 de 1999 del Ministerio de Comercio Interior (MINCIN, 1999) y la Resolución Ministerial 867 de 1989 del Ministerio de la Agricultura sobre la Evaluación de Plaguicidas, entre otros (MINAGRI, 1989).

Programa de la Agricultura Urbana en Cuba. Constituye una herramienta para reducir de manera efectiva la inseguridad alimentaria, que permite mejorar la disponibilidad, el acceso y la calidad de los alimentos que se consumen. Representa una importante fuente de ingresos y ahorros para las familias o personas que la practican, constituye una estrategia de sostenibilidad ambiental urbana, ya que su implementación contribuye a: mejorar el microclima, el reciclaje de nutrientes, el manejo del agua y la biodiversidad, minimiza los desechos urbanos y reduce en algo el uso energético al requerir menos transporte y permite aprovechar espacios improductivos, ociosos o subutilizados, transformándolos en unidades de producción de alimentos.

Programa para el desarrollo integral de las regiones montañosas (Plan Turquino). Todos los productos agropecuarios que se consuman en la montaña se deben producir en la misma, con la tecnología más avanzada posible.

Programa de Autoabastecimiento Municipal. “La capacidad de un municipio de asegurar con producciones propias, la demanda de alimentos requeridos para la población, los animales, con calidad e inocuidad y según las preferencias, de productos no comprometidos con el balance nacional, industria, exportación y otros destinos”. El Programa traza estrategias de producción para ofertar 30 libras de productos agrícolas *per cápita* mensuales, con una composición genérica basada en los requerimientos nutricionales recomendados por el Ministerio de Salud Pública y teniendo en cuenta las tradiciones y hábitos alimentarios. Esta oferta es adicional a la venta normada.

Movimiento Agroecológico de Campesino a Campesino de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños. Aglutina a más de 100 mil familias, se inició en el Periodo Especial con el objetivo de conservar el patrimonio de las prácticas agrícolas tradicionales y la valorización de la agroecología. Esta última demostró sostenibilidad, seguridad y soberanía alimentaria, al garantizar: a)

mayor resiliencia frente a eventos climáticos extremos; b) restauración de los suelos degradados; c) alimentos saludables; d) mayor productividad; y (e) ahorro en insumos.

Programa de producción de agentes de control biológico, bioplaguicidas de origen botánico, bioestimulantes y biofertilizantes. Permite el avance hacia la soberanía alimentaria con tecnologías de producción de insumos biológicos, lo que ha permitido avances en la obtención de alimentos más saludables e inocuos. A principios de 2020 estaban en producción 196 Centros de Reproducción de Entomófagos y Entomopatógenos (CREE), cuatro plantas piloto y dos de extracción de aceite de nim; y hay cuatro plantas en fase de construcción.

Programa Nacional de Recursos Fitogenéticos. Se aprobó en 2014 la política de Recursos Fitogenéticos y Semillas, un elemento de importancia para la soberanía alimentaria es el acceso a semillas propias. En varios centros de investigación y universidades se trabaja en la obtención de nuevas variedades resilientes al cambio climático, a la vez que se promueven actividades para su introducción en la producción. Se dispone de una infraestructura mínima imprescindible para producir, cosechar y beneficiar la semilla; y de fincas productoras a escala local con las especies y variedades que se demandan en el territorio.

Se trabaja intensamente en los programas mencionados y otros colaterales; sin embargo, los fenómenos hidrometeorológicos, la degradación de los suelos, el bloqueo económico, comercial y financiero impuesto al país, impide un desarrollo más dinámico de estos programas. El acceso de muchas ofertas se realiza con precios subsidiados de la mayoría de los alimentos que generan, la protección a las personas sin recursos, ni amparo, no aptas para trabajar, que carezcan de familiares y familias que –por insuficientes ingresos– así lo requieran (art. 70 de la Constitución).

2. LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CLAVE CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. NECESIDAD DE CONSTRUIR SISTEMAS ALIMENTARIOS LOCALES. EXPOSICIÓN DE CASO

Como se ha indicado, el derecho de alimentación está colocado en diversos instrumentos internacionales como forma de protección a los derechos del hombre, pero aun con resultados insuficientes, por la existencia de violaciones a las obligaciones como bien apuntamos anteriormente; sin embargo, ya en 1974 en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Alimentación aparece proclamada la seguridad alimentaria como derecho inalienable de todos los hombres, mujeres y niños a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales, todo ello bajo el acceso a una alimentación sana y nutritiva.

El consumo y la utilización biológica de los alimentos se refiere a que las existencias alimentarias en los hogares respondan a las necesidades nutricionales, a la diversidad, la cultura y las preferencias alimentarias.

La utilización biológica está relacionada con el estado nutricional, como resultado del uso individual de los alimentos (ingestión, absorción y utilización) y el estado de salud. La inadecuada utilización biológica puede tener como consecuencia la desnutrición y/o la malnutrición.

El desarrollo rural es un factor decisivo para configurar en la práctica los componentes anteriormente aludidos, y poder cumplir el compromiso de la lucha contra el hambre aprobado durante la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, evitando se conviertan en meras intenciones los acuerdos adoptados a nivel internacional. Por ello los Estados deben fortalecer las formas de gobernanzas que incentiven la agricultura para erradicar los

índices de pobreza, si se conoce que existen condicionantes que ponen en peligro a la sociedad global a través de una agricultura intensiva que fomenta el monocultivo, la producción de agrocombustibles utilizando el maíz, sojas, tala indiscriminada de árboles, pérdida de las prácticas tradicionales de la agricultura, degradación de los suelos por el uso indiscriminado de productos químicos, destrucción de la biodiversidad.

Fueron precisamente los movimientos de campesinos los que vaticinaron que el derecho a la alimentación se puede garantizar a través de la soberanía alimentaria en correspondencia con la seguridad alimentaria y para ello concibieron siete principios los cuales se relacionan a continuación:

1. Alimentación, un Derecho Humano Básico. Todos deben tener acceso a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente adecuada en cantidad y calidad suficientes para mantener una vida sana con plena dignidad humana. Cada nación debería declarar que el acceso a la alimentación es un derecho constitucional y debería garantizar el desarrollo del sector primario para asegurar el cumplimiento de este derecho fundamental.
2. Reforma Agraria. Es necesaria una reforma agraria auténtica que proporcione a las personas sin tierra y a los productores, especialmente a las mujeres, la propiedad y el control sobre la tierra que trabajan y devuelva a los pueblos indígenas sus territorios. El derecho a la tierra debe estar libre de discriminación de género, religión, raza, clase social o ideología. La tierra le pertenece a aquellos que la trabajan.
3. Protección de Recursos Naturales. La Soberanía Alimentaria implica el cuidado y uso sostenible de los recursos naturales, especialmente tierra, agua, semillas y razas de animales. Las personas que trabajan la tierra deben tener el derecho de practicar la gestión sostenible de los recursos naturales y de preservar la

diversidad biológica libre de derechos de propiedad intelectual restrictivos. Esto solamente puede lograrse desde una base económica sólida, con seguridad en la tenencia, con suelos sanos y uso reducido de agroquímicos.

4. Reorganización del Comercio de Alimentos. Antes que nada, la alimentación es una fuente de nutrición y solamente en segundo lugar un artículo de comercio. Las políticas agrícolas nacionales deben priorizar la producción para el consumo interno y la autosuficiencia alimentaria. Las importaciones de alimentos no deben desplazar la producción local ni reducir los precios.

5. Eliminar la Globalización del Hambre. Paz Social. Todos tenemos el derecho de estar libres de violencia. La alimentación no debe ser utilizada como un arma. Los niveles cada vez mayores de pobreza y marginalización en el área rural, conjuntamente con la creciente opresión de las minorías étnicas y poblaciones indígenas, agravan las situaciones de represión y desesperación. El desplazamiento continuo, la urbanización forzada, la represión y el racismo cada vez mayor hacia los productores de pequeña escala no pueden ser tolerados.

6. Control Democrático. Los productores de pequeña escala deben tener una intervención directa en la formulación de políticas agrícolas en todos los niveles. La Organización de Naciones Unidas y las organizaciones relacionadas tendrán que pasar por un proceso de democratización para permitir que esto se haga realidad. Todos tenemos derecho a información certera y franca y a un proceso de toma de decisiones abierto y democrático. Estos derechos forman la base de una buena gobernanza, responsabilidad e igualdad de participación en la vida económica, política y social, libre de cualquier forma de discriminación. En particular se debe garantizar a las mujeres rurales la toma de decisiones directa y activa en

cuestiones alimentarias y rurales (Vía Campesina, 2017).

Estos principios favorecen la construcción teórica del concepto de soberanía alimentaria teniendo en cuenta su progresividad como derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria).

La soberanía alimentaria constituye el andamiaje que los Estados deben construir para alcanzar el derecho a la alimentación mediante programas que ofrezcan seguridad alimentaria para enfrentar el hambre y la desnutrición, tras programas que incluyan políticas públicas que permitan el acceso a la tierra, al agua, a los recursos naturales y a la biodiversidad de forma adecuada con opciones técnicas que mitiguen los efectos ambientales y con un enfoque macro que se irradie a la seguridad y al derecho a la alimentación.

La conceptualización de la soberanía alimentaria no excluye la seguridad alimentaria. Nótese que se corresponden siempre que las personas alcancen el derecho a alimentos sanos y nutritivos. Este es el soporte legal, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada que les permita llevar una vida activa y saludable; es decir, a la producción de alimentos, lo que se debe concebir de forma sistémica con un fin determinado de cara a satisfacer el derecho a la alimentación.

La seguridad alimentaria y nutricional es una de las prioridades políticas del país; en la nueva Constitución de la República de Cuba se reconoce que... Todas las personas tienen derecho a la alimentación sana y adecuada. El Estado crea las condiciones para fortalecer la

seguridad alimentaria de toda la población... (artículo 77).

El Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba constituye la plataforma nacional para alcanzar una plena Seguridad Alimentaria. Este se realizó mediante actividades participativas con enfoque de género y generacional.

Teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales de Cuba, quedó definido el concepto de Soberanía Alimentaria para Cuba como: “La capacidad de la nación para producir alimentos de forma sostenible y dar acceso a toda la población a una alimentación suficiente, diversa, balanceada, nutritiva, inocua y saludable, reduciendo la dependencia de medios e insumos externos, con respeto a la diversidad cultural y responsabilidad ambiental”.

Se delinearán elementos –como colorario– de la educación nutricional para la soberanía alimentaria, entre los cuales se identifican en la formación de valores para avanzar hacia modos de vida sostenibles, integración de la agroecología y la sostenibilidad entre los contenidos a impartir en el Sistema Nacional de Educación, la contribución a la educación nutricional desde los sistemas de salud y educación, así como de la labor de comunicación de las entidades y medios disponibles en todas las instancias; y, por último, la producción de aplicaciones informáticas –para consulta popular y técnica– enfocadas a estos conceptos.

Aunque queda mucho por avanzar, este plan articula su implementación, seguimiento, control y evaluación desde las comunidades, consejos populares, municipios, provincias y nación, reforzando la programación de alimentación escolar incentivando los huertos didácticos

EPÍLOGO

El derecho a la alimentación –como es sabido– constituye un derecho social inalienable, es una obligación legal de los Estados, con acceso de todas las personas sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o de cualquier otra condición social, y su progresividad en tiempos de COVID-19 se centra en los esquemas de sostenibilidad en la producción de alimentos para la seguridad humana que tracen los Estados.

Repensar la soberanía alimentaria con enfoque de equidad generacional, supone la producción de sistemas agroecológicos sostenibles que no comprometan la biodiversidad mediante la diseminación de organismos genéticamente modificados, de manera que en la medida que se desarrollen las zonas rurales estas logren tener mejor control de la diversidad biológica.

El Plan Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional aprobado en Cuba diseña la organización de sistemas alimentarios locales soberanos y sostenibles del municipio teniendo en cuenta su estructura organizativa a partir de la autonomía y personalidad jurídica de estos.

Las políticas públicas vinculadas al trinomio soberanía alimentaria, seguridad alimentaria y derecho a la alimentación, se deben desarrollar de forma inclusiva, para mejorar las condiciones de vida de las personas afectadas por el hambre y la malnutrición, fomentando programas que hasta subsidien la adquisición de alimentos a las personas vulnerables, para que nadie quede atrás.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Barile, G. (1987). “The protection of human rights in article 60, paragraph 5 of the Vienna Convention of the law of treaties” en la obra colectiva: *Le droit international l’heire de sa codification. Etudes en l’honneur de Roberto Ago*, t. II, Ed. Giuffrè, Milano.

- » Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (s.f.). Disponible en <http://www.2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>. Observación General 12, pp. 6, 8 y 13. Consultado el 22 de mayo del 2021.
- » Cosculluela Montaner L. (2004). Manual de Derecho Administrativo, t. I, 19ª edición, Editorial Civitas, España.
- » Christopher, M. (2005). Logistics and Supply Chain Management. Prentice Hall, London.
- » Díaz-Gamboa, L. B. (2020). Enseñanzas del COVID-19. *Derecho Y Realidad*, 18(35). <https://doi.org/10.19053/16923936.v18.n35.2020.11045>
- » Díez de Velasco, M. (1997). Los Principios Generales del Derecho Internacional; Jurisprudencia y la doctrina científica, en *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo I, Primera Parte, 11a Ed., Tecnos, Madrid.
- » Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria. (2001). La Habana, Cuba. Septiembre de 2001.
- » Fumero, M. Á. S. (2014). La seguridad alimentaria vs. trazabilidad de los alimentos: una aproximación hacia una cadena de suministros sostenible. XXX ARETHUSE meeting Universidad CEU San Pablo, España.
- » Holt-Gimenez, E., Altieri, M. y Rosset, P. (2006). Posición Política de Food First No. 12: Diez razones por qué una nueva Revolución Verde promovida por la Alianza de Rockefeller y la Fundación de Bill y Melinda Gates NO resolverá los problemas de Pobreza y Hambre en África Sub-Sahariana <http://lahaine.org/b2-img/foodfirst.pdf>
- » Imbert, P.M. (1982). “La question des réserves et les convention en matiere des droits de l’homme”, *Actes du colloque international sur Convention européenne des droits de l’homme*, Pedone, París.
- » Manzini, E. y Bigues, J. (2000). *Ecología y Democracia. De la justicia ecológica a la democracia ambiental*. Barcelona: Icaria.
- » Matilla-Correa, A. (2004). Comentarios sobre las fuentes del Derecho Administrativo cubano (excepto el reglamento), en AA.VV., *Temas de Derecho Administrativo cubano*, tomo I, Editorial Félix Varela, La Habana.
- » Oppenheim, L. (1961). *Tratado de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, Madrid.
- » Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2020). Disponible en <http://www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf>. Consultado 22 de abril de 2020.
- » Knight-Soto, I. (2020), El derecho en tiempo de Pandemia. Ed. Academia Mundial, de Literatura, Historia, Arte y Cultura, artículo *Derechos y garantías: apotegmas ineludibles para la cooperación jurídica internacional en tiempos de emergencia sanitaria*, ISBN 789592-72323, México.
- » Knight-Soto, I. (2015), La protección al derecho a la vida e integridad física del niño, niña y adolescente como respeto a la dignidad humana. *Revista Letras Jurídicas*, N°31. Enero-Junio, 2015, ISSN 1665-1529, México.
- » Kumar, S. y Nigmatullin, A. (2011):” A system dynamics analysis of food supply chains–Case study with non-perishable products”. *Simulation Modelling Practice and Theory* 19 (2011) pp. 2151–2216.

- » United Nations–UN. (2020b). The Impact of COVID-19 on Food Security and Nutrition. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sg_policy_brief_on_covid_impact_on_food_security.pdf. Consultado: 5 de mayo de 2021.
- » Salin, V. (1998). “Information technology in agri-food supply chains”. *International Food and Agribusiness Management Review* 1 (3).
- » Saule, M. R. (1987). *Ius cogens and human rights. La Droit International al’heire de sa Codification. Etudes en L’honneur de Robert Ago*, Giuffrè, Milano.
- » Tena-Pianzuelo, I. (2020). *El derecho en tiempo de Pandemia*. Prólogo. Obra Coordinada por Idarmis Knight Soto. Ed. Academia Mundial, de Literatura, Historia, Arte y Cultura, ISBN 789592-72323, México.
- » Torero, M. (2020). Prepare food systems for a long-haul fight against COVID-19. Disponible en: <https://www.ifpri.org/blog/prepare-food-systems-long-haul-fight-against-covid-19>. Consultado: 5 de mayo de 2020.
- » Vía Campesina. (2017). Principios Puede consultarse en <http://www.viacampesina.org>, consultado 22 de mayo 2021
- » World Bank. (2020b). Potential Responses to the COVID-19. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33625>. Consultado 5 de mayo del 2021

Legislación Nacional

- » Constitución de la República de Cuba. (2019). Gaceta Oficial 5. Extraordinaria de 10 de abril de 2019.
- » Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de la República de Cuba, aprobado por el Consejo de Ministros de la República de Cuba. Julio de 2020.

Sitios Web

<http://www.viacampesina.org>

<http://www.org/es/documents/udhr/pdf>.

<http://www.2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>. Observación General 12, pp. 6, 8 y 13.

http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs0910/ReformDoc/CFS_2009_2_Rev_2_S_K7197.pdf

<http://www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-es.pdf>.

http://www.fmra.org/declaracion_final.doc

<http://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4307S/y4307S00.pdf>

Educación agrícola superior y soberanía alimentaria. Pandemia y escenarios deseables y posibles

Higher agricultural education and food sovereignty. Pandemic and desirable and possible scenarios

Autores: Liberio Victorino Ramírez, Herminia Ostoa Escudero

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14634>

Para citar este artículo:

Ramírez, L. V. & Ostoa Escudero, H. (2022). Educación agrícola superior y soberanía alimentaria. Pandemia y escenarios deseables y posibles. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 83-102.



Educación agrícola superior y soberanía alimentaria. Pandemia y escenarios deseables y posibles*

Higher agricultural education and food sovereignty. Pandemic and desirable and possible scenarios

Liberio Victorino Ramírez

Profesor-Investigador, Universidad Autónoma Chapingo.
Investigador nacional por el Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt de México.
E-mail victorinoramrezliberio@yahoo.com.mx, tel.55 5453 5328.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7732-6154>

Herminia Ostoia Escudero

Docente. México
E-mail: minaescudero.1983@gmail.com, tel. 55 85 88 95 92
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2486-2521>

Recepción: Junio 25 de 2021

Aceptación: Agosto 10 de 2021

“Hay tantas opciones como futuros imaginemos” (LVR, 1992)

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar el rol de la educación agrícola superior (EAS) en el contexto universitario ante la contradictoria demanda de los sujetos sociales: unos por adecuarla al mercado, otros por promover el respeto de los derechos humano y soberanía alimentaria para formar profesionales que orienten los procesos productivos agropecuarios, que beneficien a los grupos más vulnerables del campo y medio rural del sistema capitalista neoliberal.

Metodológicamente se alude a los estudios de futuros, en donde la EAS y la soberanía alimentaria como opciones a largo plazo 25, 30 o 50 años, nos lleva a moldear rasgos, atender tendencias, reconocer incertidumbres y pensar lo imposible de hechos totales como la pandemia COVID 19, y otros conflictos socioambientales afines para reinterpretar la realidad social vigente y reconstruir escenarios como futuros posibles en ámbitos globales, especialmente en una realidad nacional como la mexicana.

* Este artículo está basado en el 6º Seminario internacional de Filosofía de la Ciencias y Sustentabilidad, llevado a cabo los días 16 y 17 de julio de 2020, por plataforma de la Universidad Nacional a Distancia (UNAD) de Bogotá, Colombia.

Se concluye que, después de analizar una quincena de instituciones universitarias mediante escenarios globales, regionales, nacionales que pensaron en su momento y contextos, se sintetizan tres escenarios para México: uno, pesimista; otro, pesimista-optimista; y, un tercero, optimista con orientación de respeto a derechos humanos y sociales, y la producción de alimentos inocuos para lograr la soberanía alimentaria.

PALABRAS CLAVES

Educación superior; Soberanía alimentaria; COVID 19; Prospectiva y escenarios.

ABSTRACT

The objective of the article is to analyze the role of higher agricultural education (SEE) in the university context in the face of the contradictory demand of social subjects: some for adapting it to the market, others for promoting respect for human rights and food sovereignty to train professionals that guide agricultural production processes, which benefit the most vulnerable groups in the countryside and rural areas of the neoliberal capitalist system.

Methodologically, it refers to futures studies, where EAS and food sovereignty as long-term options for 25, 30 or 50 years, leads us to shape traits, attend to trends, recognize uncertainties and think the impossible of total facts such as the pandemic. COVID 19, and other related socio-environmental conflicts to reinterpret the current social reality and reconstruct scenarios as possible futures in global settings, especially in a national reality such as Mexico.

It is concluded that, after analyzing fifteen university institutions through global, regional, and national scenarios that thought about their time and contexts, three scenarios are synthesized for Mexico: one pessimistic; another pessimist-optimist; and an optimistic third with an orientation to respect human and social rights, and the production of safe food to achieve food sovereignty.

KEYWORDS

Higher education; Food sovereignty; COVID 19 pandemic; Prospective and scenarios.

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se plantea la idea de que para la educación agrícola superior como para muchas otras esferas culturales y sociales, en su relación con la soberanía alimentaria, no existe un solo futuro. Precisamente para todo trabajo que indague el porvenir de cualquier organización social, desde un enfoque prospectivo, se debe tomar en cuenta que lo que existe son futuros. Es decir, una gama de escenarios como conjuntos de descripciones que pueden suceder, tomando en cuenta una serie de rasgos y actores o sujetos sociales como condicionantes que influirán en cada uno de ellos en diferentes tiempos y movimientos.

Sustentados en la filosofía de comprender el mundo y en la *praxis* para transformarlo, apoyados en la teoría del cambio de época, recurrimos nuevamente a la prospectiva para pensar en tres escenarios en educación agrícola superior y la soberanía alimentaria: pesimista, pesimista-optimista y optimista. Desde el escenario optimista, por el cual se ha venido trabajando desde hace más de 10 años y que se debe adoptar por los profesores universitarios, porque es el más apegado a nuestras realidades académicas latinoamericana y mexicana, y el más inspirado en nuestra filosofía para un estado de bienestar con defensa de la educación pública de calidad, forjando la soberanía alimentaria para un buen vivir de nuestras naciones.

Para desarrollar la filosofía y la *praxis* en educación agrícola superior vinculada a la soberanía alimentaria como escenarios deseables y posibles, se realizará en primer lugar, el planteamiento teórico de este tipo de investigaciones, una breve reseña de estudios sobre los futuros de la sociedad mexicana en el contexto global, incluyendo el asunto de la educación formal y, de manera particular, las cuestiones de la educación agrícola superior, preferentemente en las

universidades públicas. Enseguida se alude a los escenarios que, a partir de nuestra propia indagación, se ha podido construir y aventurar como escenarios globales tendenciales, regionales, nacionales y de las Instituciones de Educación Agrícola Superior (IEAS), así como escenarios emergentes en su calidad de futuros probables, factibles y deseables en el corto, mediano y largo plazo.

La principal conclusión que adelantamos es que después de analizar una quincena de escenarios a nivel global, regional, nacional y de las universidades, se sintetizan tres escenarios asumiendo en la coyuntura actual dos contingencias que hasta hace diez años se esperaban y una de ellas, poco probable que se diera en México: el triunfo de la democracia y con ello un cambio de régimen representado por el actual gobierno mexicano del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024); y, la otra, la que ningún prospectivista imaginó: la pandemia COVID19 que probablemente se quedará por algún tiempo.

Estas dos contingencias influyen especialmente todos los escenarios que se habían imaginado anteriormente. Sustentados en la filosofía de comprender el mundo para transformarlo y apoyados en la teoría del cambio de época (Castells 2006, De Souza 2004) se recurre a la prospectiva para imaginar dichas contingencias pensando en los tres escenarios planteados. Se posiciona el escenario optimista a través del Instituto de Investigaciones Socioambientales, Educativas y Humanísticas para el Medio Rural de la Universidad Autónoma Chapingo de México (IISEHMER-UACH) donde los docentes asumen las realidades universitarias latinoamericanas y mexicana, se inspiran en nuestra filosofía para llegar a un estado de bienestar con educación pública de calidad y soberanía alimentaria para un buen vivir de las naciones.

PLANTEAMIENTO TEÓRICO

Un aspecto importante de la filosofía es la comprensión del mundo. Una cuestión particular en este caso es la comprensión del tema problema de la educación superior.

Pensar la educación agrícola superior es meditar y reflexionar sobre las relaciones sociales y educativas que establece la universidad con los distintos sujetos y sectores de la sociedad que comparten un determinado proyecto histórico social por un lado, en relación con sus intereses como clase hegemónica; y, por el otro, vinculado a intereses de clase social subalterna respondiendo a las necesidades sociales por medio de la producción de alimentos y es donde adquieren protagonismo sujetos sociales como el Estado red global, los organismos financieros internacionales, los empresarios transnacionales, así como las organizaciones campesinas y ambientales que promueven el bienestar social. En el ámbito nacional destacaría, el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, los empleadores de los egresados universitarios, la iglesia, las organizaciones campesinas, los medios masivos de comunicación, entre otros de igual importancia.

Son estas organizaciones las que pretenden determinar qué quieren de la universidad y al interior de estas, estudiantes, profesores, autoridades académicas se vinculan con los sujetos sociales que se mueven fuera de los centros educativos; entonces cuando unos quieren impulsar cierta orientación ideológica o de capacitación técnica agrícola en la formación de sus estudiantes como futuros profesionales, que respondan a las necesidades sociales, otros se oponen. Y si algunos no comparten esa orientación, no queda otro camino que reconocer la pluralidad de enfoques y la libertad de cátedra e investigación. Sin embargo, para esos sujetos y actores sociales, su filosofía consiste en pensar el mundo, significa buscar mecanismos para conservar su *estatus quo* o bien para otros, se inclina para transformar el mundo; es decir, formar y cambiar las personas que irán hacia escenarios de futuro.

Las instituciones están conformadas por personas –preferentemente ilustradas– como profesores y estudiantes de los niveles medio superior, superior y de posgrado, que buscan transformar la universidad, para

lo cual –lejos de imaginar un destino fatal– se construyen escenarios futuros a corto, mediano y largo plazos. En consecuencia, pensar la educación agrícola superior, en el horizonte de un largo plazo –25, 30 o 50 años– nos lleva a moldear los rasgos, atendiendo tendencias, reconociendo incertidumbres y pensando lo imposible que deviene en hechos totales como la pandemia COVID19, para reinterpretar la realidad social vigente y reconstruir los escenarios, como futuros viables, deseables y posibles, sin perder el rumbo de la transformación de las realidades educativas, académicas, medioambiental, producción agrícola y soberanía alimentaria, económica, social y cultural del mundo, del país y de las propias instituciones educativas.

SEGURIDAD Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

En este artículo se hace una diferenciación epistémica de estos dos conceptos importantes en la comprensión de las políticas alimentarias, en la que cada uno de los sujetos sociales ha promovido históricamente su propia opción.

En relación con el nuevo enfoque de agroecosistemas culturales de la agricultura familiar y campesina, acuñamos el concepto de soberanía alimentaria, por la principal razón de una diferencia epistémica frente al de seguridad alimentaria. Este último tiene su origen en las políticas alimentarias que animaron la revolución verde de los años cuarenta del siglo XX. El presidente Truman (Estados Unidos) impulsó la seguridad alimentaria como negocio de las transnacionales para producir más intensivamente la agricultura comercial, sin importar la calidad de los alimentos ni el deterioro de la agricultura familiar. Desde los años setenta, pero concretado más a nivel mundial en los noventa, en respuesta a esa versión de seguridad alimentaria, el movimiento social mundial Vía Campesina propone y lleva a la práctica el concepto y la política mundial alternativa a la soberanía alimentaria, la cual es una opción hacia el cuidado del medio ambiente, la participación campesina ligada al territorio

y al fortalecimiento del Estado-Nación, pero sobre todo de la defensa de la agricultura familiar y la producción de alimentos sanos y nutritivos (De Souza-Victorino, 2014); de tal manera que, en la región latinoamericana verificamos y orientamos más indicadores de inclusión, capacidades de producción local, alimentación y aspectos culturales hacia la soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria surge como una alternativa cuyos sujetos sociales velan por ofrecer una opción centrada en la defensa de la vida y una suerte de garantía de salud ambiental de toda la humanidad. Los protagonistas de esta opción son precisamente las organizaciones campesinas, y se viene construyendo como una alianza que hace honor a sus capacidades y habilidades de ser un gran movimiento mundial.

El punto principal de esta organización es defender a la agricultura campesina de una economía capitalista neoliberal; es decir, evitar que exista una intervención de impuestos al comercio local y, por otra parte, tener espacios de diálogo y toma de decisiones por conceso.

¿Qué se entiende por soberanía alimentaria?

La soberanía alimentaria es un derecho de los pueblos que incluye tres puntos importantes. El primero consiste en obtener una buena producción agrícola para alimentar a la familia y a sí mismo, a la población, para tener acceso a las semillas y contar con agua de calidad. El segundo, alude al derecho de los campesinos para producir sus cultivos con alimentos sanos y nutritivos que garanticen la buena salud de los consumidores. Y el tercero se refiere al reconociendo que cada campesino o productor agrícola desempeña en la producción de alimentos (Vía Campesina, 2020).

ESTUDIOS DEL FUTURO

Uno de los primeros estudios sobre la anticipación del futuro fue el trabajo llevado

a cabo por el Club de Roma, denominado “Los límites del crecimiento” durante los años 70s del siglo XX. Su principal aportación consistió en alertar sobre las variables de desarrollo que se habían disparado en una dupla casi irreconciliable, entre otras, la explosión demográfica y la crisis de la producción de alimentos, en donde se corroboraba la tesis malthusiana de que “la población crece geométricamente en tanto que la alimentación solo aritméticamente”. Además, la problemática ambiental estaba llegando ya a una “situación límite del globo terráqueo que, de no buscar los mecanismos para revertir las políticas destructivas sobre los recursos naturales, enfrentaríamos inútilmente los desequilibrios ecológicos” (De Alba, 1992). De muchas maneras la influencia de este trabajo para la previsión del futuro, ayudó bastante a las políticas alimentarias, de planificación familiar y las emprendidas para el cuidado del medio ambiente en diferentes países, incluyendo México.

En la primera mitad del siglo XX, estudiosos franceses como Michel Godet en su célebre obra “Anticipación de la acción” ya prefiguraba mucho las políticas de planeación tanto para los sujetos sociales que le apostaban a la seguridad alimentaria, como para los que la promovían, quienes tuvieron una gran visión para conocer los futuros. Otros estudiosos del campo de la administración en los Estados Unidos, como Ackoff Russel, ligaba muy bien la relación que existe entre el porvenir y el presente, al señalar que “La planeación, entonces, se orienta a obtener o impedir un determinado estado futuro de cosas. Así, se dirige al futuro aportando decisiones presentes” (Ackoff, 1970 p. 2).

En México se han hecho pocos trabajos sobre la planeación del futuro a partir de la imaginación del futuro mismo y la utilización de la técnica de los escenarios, ha contado con algunas publicaciones en las que los propios autores las ponen a consideración de las comunidades académicas y científicas. Aparte de los interesantes trabajos de Julio A. Millán B. y Antonio Alonso Concheiro sobre diferentes tópicos estructurales del México

próximo, a propósito de sus connotaciones de desarrollo en el ámbito económico, social, político, medioambiental, cultural, educativo, científico y tecnológico para las subsiguientes tres décadas. En “México 2030. Nuevo siglo, nuevo país”, estos autores le apuestan a la imaginación sociológica de un futuro con más desarrollo, siempre y cuando se implementen cambios hacia esa dirección con gobiernos que entiendan el proyecto de desarrollo nacional apropiado para la mayoría de los grupos sociales más necesitados de nuestro país (Millán y Concheiro, 2004), apostándole hacia una autosuficiencia alimentaria y a una soberanía alimentaria, en el corto y largo plazos.

De igual forma, los trabajos de Miklos y Tello sobre la prospectiva como una herramienta para la planeación del futuro no dejan de considerar que en el ámbito de la educación ha tenido poco desarrollo, desde los años 1936 a 1940 y de ahí hasta la actualidad, sobre todo en la educación superior, con trabajos de diferentes índole que han desarrollado junto con la Fundación Barros Sierra de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), reconocen en pocas palabras que “la prospectiva representa la mejor opción metodológica disponible hasta ahora, para estudiar y trabajar sobre el futuro” (Miklos, 2001 p. 10).

Diversos autores tanto a nivel global o mundial como en Latinoamérica y en México han sostenido que los estudios sobre el futuro en el ámbito educativo y en otras necesidades sociales juegan el papel de referente obligado para el diseño de las políticas públicas. Ellos coinciden en que las variables determinantes que proceden de la globalización o mundialización de la economía y las políticas sociales y culturales, influyen decisivamente en el comportamiento de las políticas educativas universitarias y juegan un papel de primer orden para el diseño tanto de escenarios posibles como de políticas educativas y sociales para el cambio de las IEAS en los diferentes países. Entre los más importantes se destacan:

IMPORTANCIA DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO, EN TIEMPOS DE CRISIS

Los estudios con modalidad prospectiva han estado influidos por la crisis, entendida esta como un fenómeno o como una coyuntura de enormes contradicciones en diferentes aspectos de la vida económica, política y social. Desde que tengo memoria como estudioso de los aspectos sociales en nuestro país (México), siempre se ha hablado de crisis: económica, política y, por su parte, los sociólogos analizan las causas y consecuencias de la crisis social, alimentaria y medioambiental.

En 2004 publiqué un artículo sobre “Los múltiples rostros de la crisis universitaria” (Suplemento Campus Milenio), lo cual indica que hay coyunturas que con el tiempo las recrudecen, pero unas variables siempre son más preocupantes que otras; por lo tanto, pensar el futuro en una época de crisis como la que la mayoría de los países y universidades enfrentan, es vislumbrada casi exclusivamente como la “sobrevivencia”. En ese sentido la perspectiva a mediano o largo plazo se ha visto oscurecida por preocupaciones inmediatas: desempleo, economías en recesión, falta de servicios a la población, escases alimentaria, virus como la influenza (2009) o el del COVID 19 como conflicto total y universal (2019-2021) con un deterioro de la calidad de vida, entre otras incertidumbres que de alguna manera han puesto en riesgo la vida humana.

Hoy en día se registran amplios debates acerca de cuáles son los problemas políticos o económicos cruciales para intentar una alternativa de solución nacional que toque a los renglones sociales como la crisis agropecuaria y de producción de alimentos sanos, la crisis de la educación superior, la crisis de la educación agrícola superior, entre otros, y lo que vemos en la arena nacional son proyectos e interpretaciones para solucionar esa llamada crisis pero desde diferentes organizaciones y posiciones ideológicas. Y, por lo general, aluden a decisiones inmediatistas, con intereses económicos y

sociales bien diferenciados. Al respecto un estudioso de la sociología norteamericana argumenta lo siguiente:

Con demasiada frecuencia la vitalidad de largo plazo se ve como una opción adicional más que como un ingrediente esencial de la supervivencia de corto plazo, y una búsqueda a la que uno se debe entregar cuando las crisis de la supervivencia han sido –manejadas-. [Sin embargo] las crisis son una parte esencial y recurrente de la vitalidad de largo plazo; nunca son –manejadas– en sentido absoluto, ya que al resolver la crisis se crea una serie de nuevas crisis. (Wallerstein, 1996, p. 579)

Complementariamente, ante la complejidad de la crisis, hay autores que llegan a hablar de una crisis estructural generalizada (De Alba, 1992). De acuerdo con esas apreciaciones, es ahora cuando las intenciones sociales son crecientes y la complejidad e incertidumbre se muestra como las constantes de nuestro tiempo. Por ello la importancia de la prospectiva se presenta como una opción temprana o para alertar las posibilidades futuras. Es más, como ya se ha señalado, la prospectiva también ayuda mucho a ese tipo de previsiones o por lo menos para comprender el presente.

ANÁLISIS DE LOS ESCENARIOS GLOBALES, NACIONALES Y DE LAS IEAS

Este apartado se desarrolla en tres tipos de estudios, los estudios sobre escenarios futuros globales, los estudios sobre el futuro de la educación superior en América Latina y los estudios sobre el futuro de la educación superior agropecuaria y producción de alimentos sanos en México.

La estructura del nivel de lo global al ámbito latinoamericano y al ámbito mexicano es debido a que se presume que existen variables estructurales en todos estos estudios que afectan directamente a la educación superior, como ejemplo la

reestructuración geopolítica y geoeconómica y los procesos de integración y globalización afectan al desarrollo de la educación superior como científico-tecnológico en todos los ámbitos de la educación superior, incluyendo la educación agrícola superior.

ESTUDIOS SOBRE LOS FUTUROS GLOBALES O MUNDIALES

En el Cuadro 1, a través del análisis, se aprecia que las variables estructurales de mayor impacto en el futuro global son: reestructuración geopolítica y geoeconómica, procesos de globalización de la información, de la economía, amenaza ecológica global, crecimiento demográfico excesivo, escases de alimentos, procesos de democratización y paz.

En cuanto a los efectos que estas variables tienen para la educación agrícola superior, en estos estudios del futuro destacan la emergencia de nuevas redes del conocimiento vía Internet, el nuevo modo corporativo de producción del conocimiento y la tendencia a la formación de complejos académico-industriales; por ejemplo, los procesos de homologación y estandarización a escala internacional o de uso de la biblioteca universal vía Internet que imponen nuevos modos de operación de la educación superior.

Los estudios del futuro global suelen plantear, a su vez, tres futuros probables: uno de continuación de las hegemonías, de reestructuración geoeconómica y política, y –otro alternativo– de coexistencia de pluralidad cultural, incluyendo las necesidades sociales en la aldea global.

ESTUDIOS SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA

En el Cuadro 2 se analiza y observa que las variables estructurales del futuro de la educación en América Latina son procesos de globalización e integración, el mercado como determinante del desarrollo educativo, necesidad de un nuevo orden social y cultural, procesos de evaluación y

financiamiento institucional, de procesos interactivos de planeación educativa, incremento de la competitividad y vinculación educación-empresa.

Estas variables podrían producir tres tipos de escenarios, uno de mercado, uno con desarrollo sustentable, incluyendo la soberanía alimentaria, y otro del antidesarrollo; en todos ellos el desarrollo de la educación superior se verá determinado o bien por el mercado, por un modelo económico de desarrollo sustentable, o bien por la desintegración o el colapso del orden social, económico y cultural vigente.

ESTUDIOS SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y AGRÍCOLA SUPERIOR EN MÉXICO

Entre las principales variables de futuro de la educación en México se encuentra el tránsito del valor formativo y social del conocimiento al valor económico y gerencial del conocimiento, los cambios organizacionales del mercado de trabajo, los procesos económicos de integración, el nuevo paradigma científico tecnológico, procesos de desestatización y privatización de la educación. El mayor impacto de estas variables sobre la educación superior son: reutilización de la matrícula, diferenciación institucional, complejizarían organizativa y desigualdades regionales.

Fundamentalmente presuponen tres tipos de escenarios uno de modernización burocrático estatal a través de las políticas de evaluación de calidad y productividad de la educación superior; otro escenario dual de modernización selectiva y degradación extensiva; y, finalmente, un tercero de modernización democrático popular con participación de los sujetos sociales emergentes como las organizaciones campesinas.

ANÁLISIS DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO: TENDENCIAS Y ESCENARIOS

Los distintos estudios de prospectiva presuponen una identificación de tendencias que configuran el futuro y construcción de escenarios. En los estudios del futuro analizados estas tendencias reciben diversos nombres como de variables o categorías, así también a los futuros se les da diversos nombres, tales como imágenes o escenarios. Para fines de ese artículo se utiliza tendencias y escenarios por ser conceptos más cercanos a la prospectiva y en todo caso estas tendencias corresponden a las variables que en otras investigaciones son determinantes de los fenómenos estudiados.

En el Cuadro 3 se describen las tendencias de los procesos que configuran el futuro global, dentro de las que se destacan los procesos de reestructuración geopolítica y geoeconómica nuevos, la emergencia de nuevos actores sociales sobre todo después de la caída del Muro de Berlín, la desintegración del socialismo realmente existente desde 1989 y de la implementación de las políticas neoliberales desde 1982 en México; de igual forma destacan las amenazas del crecimiento poblacional desmedido y del deterioro ecológico, la escasez alimentaria, así como la implementación del nuevo paradigma científico y tecnológico en la nueva segregación de los mercados de trabajo y en la economía global.

En cuanto a los escenarios globales existen dos grandes visiones, una de creciente deterioro del orden mundial y, por la otra, de alguna posibilidad de un futuro global sustentable en donde se incluye la soberanía alimentaria como alternativa.

Al nivel de las sociedades latinoamericanas –incluyendo a México–, los estudios del futuro destacan que las principales tendencias que configuran el futuro son: los procesos de globalización e integración económica, el reforzamiento de las políticas neoliberales y como eje de desarrollo el mercado, la competitividad y la productividad. Estos conceptos se entienden como la capacidad para transformar los procesos productivos de una manera óptima y con tecnología desarrollada, que incluye a todos los recursos humanos participantes en

la producción. Como se observa en el Cuadro 3, Anexo 1 de este trabajo.

En cuanto a los escenarios del futuro generalmente se despliegan tres: uno de integración plena a la globalización, otro de imposibilidad de integración, debido a la identidad cultural de cada región, y otro escenario de democracia que presupone integración plural de culturas y de tecnologías.

Al nivel de educación superior, las tendencias más importantes que destacan los estudios del futuro son los valores económico y gerencial del conocimiento, más que su valor formativo y social. En estos estudios se entiende al valor económico del conocimiento, aquel que tiene un valor de cambio en el mercado; y, por valor formativo y social del conocimiento, aquel útil para convivir civilizadamente con los otros.

En cuanto a los escenarios del futuro de la educación superior se destacan los de una institución sociohistórica con estricta racionalidad económica y, por otra parte, la de la conservación del ethos universitario que tiene que ver con la producción del conocimiento para la liberación del hombre y de la sociedad.

Si se realizara una suerte de estado del conocimiento, se puede argumentar que, en esta área, no existen trabajos que abarquen conjuntamente la prospectiva educativa agropecuaria en particular. Desde 1989 hasta 1997 se destacó la participación de la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma Chapingo y la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

Las universidades públicas agropecuarias realizaron ponencias, memorias y libros como producto de 10 años de trabajo de una comisión de estudiantes y profesores, quienes llevamos a cabo aproximaciones y una bitácora para su análisis, la cual hoy se difunde, tal como se presentó en la versión de este artículo. Sin embargo, en otro ambiente se hallaron diferentes trabajos que observan

algún punto en particular de los estudios del futuro, como los siguientes:

“El Perfil de México” de Pablo González Casanova, director del Centro de Investigación Interdisciplinario de Humanidades de la UNAM en los ochenta y noventa del siglo XX. Este libro fue editado durante los años 70 y en él el autor realiza previsiones sobre los diversos sectores que componen la sociedad mexicana. Del mismo González Casanova “México, el desarrollo más Probable”, con previsiones futuristas de nuestro país argumenta porqué es importante fortalecer la educación – especialmente la tecnológica superior– para lograr una mayor independencia y desarrollo del país.

“México en la Encrucijada” de Víctor Urquidi, del Colegio de México. Urquidi y Joseph Hodara en los años ochenta incursionaron en el campo de la prospectiva bajo el proyecto “Los Futuros de México” liderado por el Fomento Cultural Banamex. En dicho documento los autores resumen los problemas y aciertos de un México próspero y administrado con consciencia, el cual debe fortalecer el proyecto nacional con autosuficiencia alimentaria y energética.

“México, rasgos para una prospectiva” de Julio Millán y Antonio A. Concheiro de la Fundación Javier Barros Sierra. En este los investigadores presentan los aspectos de desarrollo más importantes para un México próspero en un futuro inmediato. Y en “México, 2030, nuevo siglo, nuevo país” editado por el Fondo de Cultura Económica (FCE), 2004, hacen una serie de previsiones con en el fin de sensibilizar a los mexicanos y al gobierno para promover la cultura de la anticipación de la acción para un futuro mejor.

Al nivel de la educación superior en México, los estudios sobre el futuro en esta área se iniciaron en la década de los 80 por Noel McGinn, Carlos Ornelas y otros de la Fundación Javier Barros Sierra, de la UNAM con el estudio “Prospectiva de la Universidad de México”, así como también Fernando Pérez Correa y Hans Albert Steger. Este último fue

profesor visitante de la Universidad de Berlín (Alemania) en la UNAM y con su estudio “La Universidad del Futuro”, anticipaba la necesidad de incursionar en este tipo de situaciones educativas.

Dentro de la planeación a nivel corporativo, durante 1984 la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) promovió una consulta a expertos, encabezada por Isaías Álvarez García para generar posibilidades de cambio cualitativo, para ello realizó un estudio denominado: “Alternativas de cambio cualitativo en la educación superior”. Dicho trabajo fue publicado por la misma ANUIES y en él se habla de las previsiones del futuro de la educación superior. Posteriormente Olac Fuentes Molinar del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigaciones Avanzadas del Instituto Politécnico Nacional (DIE-CINVESTAV-IPN) y Axel Didricksson de la UNAM incursionan fuertemente en los estudios prospectivos, con propósitos de planeación y gestión educativa orientados a la reconstrucción de las macrouiversidades.

Durante los años 90, Carlos Topete Barrera desarrolla la investigación “Alternativas de cambio para el futuro desarrollo de la educación superior a inicios del siglo XXI”, cuyo propósito era buscar y formular alternativas de solución para los principales problemas y desafíos, en relación con el nuevo contexto socioeconómico, a la organización y estructura, a los procesos educativos.

En el caso particular de la Educación Agropecuaria Superior se realiza el estudio “La educación agrícola superior y el desarrollo rural y agroindustrial. Nuevos futuros para la educación agrícola superior mexicana” de Liberio Victorino Ramírez y Dennis Huffman Schwocho (2001), de la Universidad Autónoma Chapingo (UACH). Los autores presentan la construcción de nuevos futuros para la Educación Agrícola Superior ligada al desarrollo rural, la soberanía alimentaria y lo agro industrial y proponen políticas y estrategias a corto, mediano y largo plazo para la planeación de las

Instituciones de Educación Agrícola Superior (IEAS) y contribuyen a ubicar las etapas esenciales de la planeación estratégica y prospectiva aplicada al sector agropecuario, particularmente en la producción de alimentos.

En dicho documento se habla de futuros y no de un solo futuro, por la visión anticipativa que se le da a la Educación Agrícola Superior. Desde esta concepción de escenarios futuros y dentro de ellas la inclinación por el más viable y posible que conviene a las Instituciones de Educación Agrícola Superior (IEAS) y beneficia a los sectores mayoritarios a mediano y largo plazos, los autores anticipan un réquiem de la planeación normativa o de contingencia de medidas indicativas y de soluciones improvisadas e inmediatistas. Sin embargo, le apuestan a la anticipación de la acción y a una ubicación del presente para imaginar soluciones para los futuros posibles y deseables de largo aliento.

Por su parte, en el ámbito latinoamericano, José de Souza Silva (2004) en la Educación Agrícola Superior Latinoamericana ante la Globalización presenta tres vertientes: la tecnológica, la sociocultural y la económica, y reseña los cambios que puede haber en ellas. También es muy importante destacar que De Souza Silva, llega a esas determinaciones después de un minucioso análisis sobre las visiones mercadológica, tecnológica y contextual céntrico. Además de plantear una crítica al modo de producción de conocimiento clásico y afianzar su propuesta del Modo Emergente de Generación del Conocimiento en contextos de aplicación regional (De Souza, 2004). Estas mismas apreciaciones en la versión europea las hace Gibbons al plantear los modos 1 y 2 acerca de la generación de conocimiento y procura mantener como opción alternativa el Modo 2 de generación de conocimientos de manera constructivistas y en contextos de aplicación local y regional (Gibbons, 1997).

LOS ESCENARIOS PROPUESTOS PARA LA EAS EN MÉXICO

Después de revisar una docena de estudios sobre el futuro de la educación superior y de la EAS se decidió por tomar los cuatro conceptos para la caracterización de los escenarios: neoconservador-posmoderno, modernización burocrático-estatal, modernización democrático-popular y prolongación de la crisis (Puiggrós-Gómez, 1992). Bajo un proceso de síntesis los anteriores escenarios los agrupamos en dos pero agregando una tercera propuesta propia del escenario “contextual céntrico sustentable” como el deseable y posible, así los tres se presentan como la mejor opción para el análisis y la aplicabilidad a las IEAS en México.

Concretamente la tipología que venimos trabajando se sintetiza en tres escenarios probables que pueden prefigurar a las diversas IEAS ante los principales cambios del desarrollo sustentable y en el proceso de evaluación y acreditación de sus conocimientos y la formación de sus profesionales orientados a hacia las necesidades sociales: el primero se da dentro de una visión “neoconservadora-posmoderna”, en la que se supone que la IEAS son determinadas, por un proceso de desestatización o un tránsito de lo público a lo privado, directa o indirectamente. Con rasgos de transnacionalización, pérdida de la autonomía por el traslado de las decisiones a los comités de evaluación externos. Además estará acompañada de una “posmodernización burocrático estatal”, en la que el Estado lucha por homogenizar el servicio educativo, así como la expansión del sistema, buscando la eficiencia, la competitividad y la legitimación política. El segundo escenario se caracteriza por una “modernización democrático-popular” en la que se pretende avanzar hacia la descentralización y participación local en las decisiones educativas, al tiempo que se corre el riesgo de caer en un futuro sin cambio alguno o en la “prolongación de la crisis”, en la que se acentúan los procesos de diferenciación y deterioro de la calidad y deslegitimación social de la EAS.

El tercer escenario es la síntesis de los dos anteriores, representa con mucho la

tesis principal de este escenario denominado “contextual céntrico sustentable” y la antítesis del “neoconservador-posmoderno”. Este último como deseable y factible para grupos que no tienen compromisos con los sectores mayoritarios de México, pero no deseable para los universitarios que aspiran a rescatar y actualizar el proyecto histórico, su filosofía y la visión de la EAS.

La importancia del presente trabajo es el diseño de una propuesta que sintetice un escenario deseable y posible denominado como “contextual céntrico sustentable” en el que la EAS coadyuve al fortalecimiento del desarrollo sustentable mediante una serie de modificaciones y acciones que busquen cambiar las variables endógenas sin desatender las variables exógenas. En otras palabras, se busca que en este escenario las IEAS coadyuven tanto al desarrollo económico como social del país, dando prioridad a las necesidades sociales como lo es la soberanía alimentaria.

La anterior propuesta de escenarios se presenta como la más adecuada para las IEAS en México, sobre todo por su heterogeneidad al interior de las regiones y en las propias IEAS. No fue posible reducir –en este trabajo– a solo tres escenarios con visión mercadológica, sustentable o de antidesarrollo (García, 1992), porque es difícil que alguna institución educativa renuncie al mercado, ya que en esta visión supone que la producción de conocimiento está impregnada por la lógica del mercado, trasladándose a la cultura y la política. El segundo será un escenario sustentable, en el que las nuevas tecnologías y todas las funciones sustantivas de la universidad coadyuvarán a un desarrollo con justicia e igualdad y de soberanía alimentaria; el tercero es un escenario antidesarrollo, en el cual se espera la permanencia de las insuficiencias de las IEAS. En este sentido estarán condenadas al subdesarrollo y la IEAS producen conocimiento segmentado y desarticulado de los sectores y necesidades sociales tanto vulnerables como pudientes, por tanto tendrán dificultades para la implementación de su proyecto nacional, en el que también tienen incertidumbres

para consolidar su proyecto mercadotécnico acorde al modelo económico de rasgos neoliberales.

Tampoco parece viable otra propuesta de escenarios orientados por las visiones mercadológica, cibernética y constructivista o del modelo de generación emergente de conocimiento (De Souza, 2004), porque aunque los escenarios no son modelos cerrados o herméticos, la realidad de las instituciones educativas agrícolas son, a decir verdad, un mosaico de proyectos complejos y de desigual desarrollo entre escuelas y facultades, y entre sedes e instituciones universitarias.

Con base en esta justificación y construcción de escenarios, así como también a la tipología de IEAS que hemos expuesto en otros trabajos y a la revisión y logros de algunas IEAS ante el proceso de acreditación y certificación, se procederá a: primeramente hacer una clasificación de las IEAS en la posibilidad del escenario más factible o probable, para en seguida dar curso a las recomendaciones y conclusiones como escenario posible para algunas IEAS del México de hoy y del mañana.

CLASIFICACIÓN DE LAS IEAS SEGÚN LOS ESCENARIOS IMAGINADOS

Instituciones que se engloban en el escenario neoconservador posmoderno. Por las características antes señaladas, aquí se incluyen las IEAS que reincorporaron cuotas en los estudiantes para incrementar sus ingresos propios e incluyeron observaciones y recomendaciones de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES) desde 1992, y en 2003 lograron su acreditación nacional como Programas Académicos de Calidad y Excelencia, ello implica que con presupuesto gubernamental adicional etiquetado y, por tanto, cuentan con las condiciones para su crecimiento y desarrollo en el mediano y largo plazo. Se destacan las carreras de agronomía de la Universidad Autónoma de Aguascalientes; dos carreras

de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro de Saltillo, Coahuila; la carrera de Agronomía del Instituto de Ciencias Agrícolas de la Universidad de Guanajuato y la Facultad de Agronomía de la Universidad Autónoma del Estado de México, sede Santa Elena en Toluca.

En escenario modernizador democrático-popular y posiblemente de prolongación de la crisis, además de las características arriba señaladas, algunas IEAS, aunque ya pasaron por ese proceso evaluativo no han logrado cumplir con las recomendaciones de los CIEES, por tanto siguen en el limbo; unas más, en el periodo (2003-2004) apenas están iniciando el proceso de evaluación diagnóstica y no se evidencian muchos deseos por cubrir este requisito. Se encuentran entre otras, las siguientes instituciones: la carrera de agronomía de la Universidad Autónoma Metropolitana sede Xochimilco (UAM-X); la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; la Unidad Académica de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Autónoma de Guerrero; la carrera de Ciencias Agropecuarias de la FES Cuautitlán de la UNAM; la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad Nicolaita de Michoacán; algunas carreras de la Universidad Autónoma Chapingo y una serie de Institutos Tecnológico Agropecuarios de la Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria adscritos a la Secretaría de Educación Pública (DGETA-SEP).

Por su parte, el escenario contextual céntrico descansa en un enfoque constructivista en donde el proyecto y la filosofía de las instituciones, su visión y misión, así como los proyectos históricos específicos promueven un replanteamiento de las acciones de cambios y su futuro posible está en la defensa de la educación pública, la consolidación de la autonomía universitaria y una propuesta de reacomodo de relaciones con el Estado, una propuesta novedosa de evaluación interinstitucional para la acreditación de sus diversos programas académicos que sea diferente a la practicada por los CIEES. La acreditación interinstitucional debe tener como

mecanismo de reconocimiento la vinculación de los profesores-investigadores, sus diversos proyectos de investigación, servicio y difusión con los estudiantes de las mismas IEAS nacionales. Las redes sociales de análisis para la vinculación interinstitucional deben ser las medidas para la acreditación de programas de licenciatura, posgrado y de investigación.

En cuanto al escenario de futuro del cambio de régimen en México, una síntesis de sus principales aportes como sujeto histórico comprometido con la cuarta transformación (4T), se observa en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. En este documento de políticas públicas y gubernamentales se reconoce que el principal problema nacional es la corrupción y la impunidad, por lo que se debe resolver a la brevedad posible. Y para que el país sea soberano y concrete su modelo de bienestar social se debe regir por políticas asociadas a los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en colaboración con los ministerios de Agricultura y Medio Ambiente nacionales, destacando como objetivos de gran prioridad la autosuficiencia alimentaria, el cuidado, fortalecimiento de los recursos naturales y un medio ambiente sano, para alcanzar en el mediano plazo la soberanía alimentaria y la soberanía energética (PND 2019-2024).

Se plantea en este artículo la necesidad de reorientar el rol de la escuela y la educación en general, para que deje de ser una escolarización para formar profesionales solo para el empleo y que se recupere una formación para solucionar realmente problemas de la comunidad, del país como el reto de la soberanía alimentaria, incluyendo los propios problemas personales y emocionales de los estudiantes. Sin embargo, pedir y proponer esta alternativa a los maestros y a los estudiantes sin tener una alternativa de un nuevo mundo y de una nueva sociedad, nos lleva a conocer desde la perspectiva como una manera de planeación a mediano y largo plazo, a identificar los siguientes tres escenarios, para que luego nos ubiquemos en un escenario optimista que nosotros debemos forjar.

1º. Pesimista. Con la continuación del capitalismo rapaz o salvaje, las cosas empeorarán (acentuación del neoliberalismo, incremento de la desigualdad social). Tendremos más delincuencia común y delincuencia organizada, violencia de todo tipo, desempleo y precariedad en el empleo, mayor corrupción en todos los niveles, más marginación social sobre todo en las comunidades rurales, incremento de la dependencia alimentaria, más analfabetismo de saber leer y escribir y analfabetismo digital del uso de las TIC.

2º. Pesimista-optimista. Cambiar para que todo siga igual. En algunos países con mucha deuda externa se está hablando de que se les condenará y se abrirán nuevas líneas de crédito, pero los capitalistas neoliberales no dejarán de explotar a los trabajadores, ni pararán su carrera de privatizar todos los bienes nacionales y los recursos naturales de las distintas naciones. Como en el caso de los Estados Unidos donde desapareció el Estado de bienestar y se han privatizado todos los servicios a las comunidades nacionales y las migratorias también. Se ha visto lo injusto de ese capitalismo, en otras experiencias, pero en la presente pandemia del COVID 19, la gente de escasos recursos murió porque no pudo pagar una consulta en una clínica u hospital privados, o porque era mayor de 60 años y no era de gran prioridad para el gobierno.

3º. Optimista (con orientación de las izquierdas alternativas). Aquí se ubican aquellos gobiernos nacionales que están trabajando por una alternativa hacia un Estado de bienestar social que pueda enfrentar obstáculos como la pandemia COVID 19 que los ciudadanos encuentren apoyo y respaldo en su Estado-Nación. Significa en lo general una alternativa civilizatoria. No ver la NATURALEZA como recurso natural infinitamente disponible y rentable. Sus políticas públicas están orientadas hacia otro tipo de modelos de desarrollo, modos de consumismo, otros tipos de economías

plurales: microeconomías, economías, agricultura familiar y agroecológica, soberanía alimentaria y economía social.

Esta es la opción que estamos investigando en nuestro IIEHMER y en el Doctorado en Ciencias en Educación Agrícola Superior (DCEAS) de la Universidad Autónoma Chapingo y, en este escenario, deberíamos trabajar todos los profesores universitarios. Si los profesores no tenemos y contamos con un optimismo ante la vida y en vías de solucionar problemas fuertes que afectan a la educación como el COVID 19, no tendremos un futuro viable y posible que debemos construir nosotros mismos. No mirar un escenario como destino fatal sino como un espacio con fuertes rasgos de una vida humanitaria y de salud ambiental.

De Souza Santos plantea que: “el virus es un pedagogo que nos quiere decir algo, el problema es si nosotros lo entendemos...” (2020). Pues bien, consideramos que los profesores sí queremos comprender el mensaje del COVID 19 y convertirlo en un nuevo objeto de estudio que debe ser abordado desde las ciencias naturales, las matemáticas y las ciencias sociales, desde una mirada inter y transdisciplinaria en las distintas carreras y posgrado en nuestras universidades. Sí queremos y deseamos pensar nuestras prácticas docentes, de investigación y difusión cultural en un escenario optimista y no solo ver la escuela como espacio de escolarización sino como un ámbito abierto al tiempo y de gran comprensión en aspectos problemáticos para generar nuevos conocimientos y dar respuesta a partir de las problemáticas de su entorno mundial o global, regional, nacional y local. Esa sería la nueva direccionalidad para una verdadera transformación social mundial, en nuestro continente y en México.

CONCLUSIONES

Después de analizar unos quince escenarios globales, regionales, nacionales y de las universidades se sintetizan en tres escenarios y en ellos se presentan dos contingencias; la primera, el triunfo de la democracia en México; y, la segunda,

la llegada de la pandemia. Así, las cosas, el actual presidente mexicano es Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) y la contingencia nunca imaginada, fue la generada por el COVID 19.

Sustentados en la filosofía de comprender el mundo para transformarlo y apoyados en la teoría del cambio de época (Castells, 2006; De Souza, 2004) se consideran tres escenarios, de los cuales uno se refiere

al estado de bienestar con defensa de la educación pública y hacia la soberanía alimentaria. Este es el escenario más optimista, por el cual se ha trabajado –por más de 10 años– desde la UACH-IISEHMER y el que –sin duda– debemos adoptar los profesores universitarios porque es el más apegado a nuestras realidades universitarias latinoamericanas y mexicanas, y el más inspirado en nuestra filosofía.

ANEXO 1. Futuros globales, regionales, nacionales e institucionales en educación agrícola superior.

CUADRO 1. FUTUROS GLOBALES

TÍTULOS DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO	TENDENCIAS DETERMINANTES DEL FUTURO	ESCENARIOS FUTUROS
Diez Formas de pensar acerca de los futuros del mundo. Michael Marien. Future, Survey. N.Y., USA. 1991	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estructuras geopolíticas nuevas. 2. Democratización y paz. 3. Globalización de la economía y la información 4. Crecimiento de la población y salud. 5. Amenazas ecológicas globales. 6. Actores sociales emergentes. 	Desorden mundial con procesos de exclusión social con tendencias a la homogeneización cultural debido a las nuevas tecnologías, apreciación de nuevos mercados globales, crecimiento insostenible de la población mundial (8960 millones al año 2025), grave amenaza de restricción de bosques y selvas, necesidad de impuestos ecológicos y liberación de la deuda externa, emergencia de nuevos actores sociales con luchas por sus derechos humanos, como entre otros, el derecho a la alimentación.
Milenio. Jacques Attali. Comunidad económica Europea. 1992	<ol style="list-style-type: none"> 1. Espacios geoeconómicos nuevos, el europeo y el del Pacífico. 2. Economía pos-industrial. 3. Democracia Parlamentaria. 4. Éxito pleno de la economía de mercado. 5. Desplazamiento de potencias militares por potencias económicas. 	La alianza de las potencias económicas sustituirá a los militares y emergerán dos nuevos espacios socioeconómicos; el europeo y el del Pacífico que estarán inundados por nuevos productos tecnológicos. Se aceleran y multiplican los transportes, fin del estado-partido. Agotamiento de los partidos comunistas, construcción de mercados globales únicos.
La Educación Superior hacia el Año 2000 Phillip G. Altbach, Comparative Education Center, N.Y. 1991	<ol style="list-style-type: none"> 1. Papel de la función socio histórico como centro del conocimiento. 2. Evaluación como institución social. 3. Transformación del entorno socioeconómico 	Con base en el análisis de la evolución histórico social de las universidades. En los diferentes periodos socio histórico pone el acento en el periodo de la posguerra, cuyo rasgo fue la expansión del sistema de educación superior. Enseguida analiza el momento de ruptura de 1968 en que se cuestiona la movilidad social, económica y cultural de las universidades pasando 1989 con la caída del muro de Berlín y los fenómenos de privatización y desregulación que dan una nueva configuración a las IES. Señala los desafíos futuros como son las asimetrías económicas. Los procesos de diversificación, la responsabilidad pública de las IES, los procesos de selección y admisión, la eficiencia administrativa y la profesionalización académica.

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes bibliográficas.

Cuadro. 2. Futuros de la Educación Superior en América Latina.

TÍTULOS DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO	TENDENCIAS DETERMINANTES DEL FUTURO	ESCENARIOS FUTUROS
<p>Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Fernando Fajnzlyber. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 1992</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institucionalidad social del conocimiento. 2. Acceso universal a códigos de la modernidad. 3. Profesionalización y protagonismo de los educadores. 4. Compromiso financiero del sector público y privado con educación. 5. Interconexión de los subsistemas educativos. 6. Adaptación a la heterogeneidad y realidad de las regiones. 	<p>Formación de la moderna ciudadanía y la competitividad técnica de la sociedad, para lo que la educación y el conocimiento juegan un papel importante para una nueva relación entre desarrollo y democracia, con base en dos criterios; equidad y desempeño. La equidad se dirige al desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social, mientras que el desempeño hacia la eficiencia en la producción; por otra parte también presupone reformas institucionales de integración y descentralización, fortaleciendo la capacidad institucional de cada país para que todos los ciudadanos tengan acceso a los códigos, valores y capacidades comunes modernas y la descentralización para dar autonomía institucional.</p>
<p>La integración universitaria y el papel del conocimiento en tres tipos de escenarios. Carmen García Guadilla. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) Universidad Central de Venezuela. 1992</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La globalización económica, cultural y ambiental. 2. La producción del conocimiento. 3. El desarrollo social. 	<p>Propone tres futuros probables: el primero “escenario del mercado”, en el que; lo que determina la producción del conocimiento es el mercado trasladando su lógica a la cultura y la política; el segundo “escenario sustentable”, en el que las nuevas tecnologías son herramientas para un desarrollo con justicia y sustentabilidad con soberanía alimentaria; el tercero “escenario anti-desarrollo”, presupone la permanencia del subdesarrollo y la educación superior produce conocimiento segmentado y desarticulado de la sociedad.</p>
<p>Evaluación y financiamiento del conocimiento de la educación superior. José Joaquín Brunner Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE). 1985</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crisis económica. 2. Reestructuración de la relación Estado-educación superior. 3. Financiamiento y responsabilidad social. 4. Autorregulación con productividad 	<p>Presupone un nuevo contrato social entre IES, el gobierno y la sociedad a través mecanismos de acreditación y evaluación; se propone el financiamiento como eje de la reforma institucional de las IES asociado a la equidad, calidad y eficiencia. Además sugiere un intercambio de aportes concretos de las IES por ingresos con base en objetivos y metas convenidas. Sugiere el desplazamiento del control de tipo administrativo -burocrático por uno evaluativo.</p>
<p>Alternativas, sujetos y perspectiva de la educación Latinoamericana. Adriana Puiggrós Marcela Gómez (coordinadoras). UNAM. 1992.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos de construcción de los sujetos sociales, especialmente educadores y educados. <p>Análisis del discurso educativo sobre los actores sociales.</p>	<p>Producen cuatro futuros: 1º. “neoconservador-posmoderno”, desestatización o un tránsito de lo público a lo privado, transnacionalización, pérdida de la autonomía por el traslado de las decisiones a los comités de evaluación externos; 2º. “el de modernización burocrático estatal”, en el que el Estado homogeneiza el servicio educativo, expande el sistema buscando la eficiencia, la competitividad y la legitimación política; el 3º. “Modernización democrático-popular” presupone la descentralización y participación local en las decisiones educativas y el 4º. De “prolongación de la crisis”, en el cual los procesos de diferenciación y deterioro de la calidad y deslegitimación social de la educación se acentúan.</p>

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 3. Futuros de la Educación Superior en México.

TÍTULOS DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO	TENDENCIAS DETERMINANTES DEL FUTURO	ESCENARIOS FUTUROS
<p>Alternativas de cambio educativo en la educación superior. Isaías Álvarez García. Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación superior (ANUIES) 1984</p>	<p>Lecciones de la “primera ola”</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Desfase de la educación superior. 2. Dificultad de la relación autonomía y planeación. 3. Ideologización y pluralidad política y cultural. 4. Discontinuidad e improvisación en las políticas de la educación superior. 5. Responsabilidad social de las IES. 6. Regulación de la oferta y la demanda. 	<p>Propone siete alternativas para el desarrollo de la educación superior: i) elevación de la calidad de la educación superior; ii) alta temporal de las IES; iii) modernización, restructuración de la relación IES-entorno socioeconómico; y iv) nuevos modelos de ejercicio profesional, en las que se destaque el reordenamiento de las carreras, la responsabilidad social de los profesionales; v) mayor contribución al desarrollo; vi) nuevos mecanismos de selección y admisión, control y evaluación de la investigación; vii) énfasis en los aspectos cualitativos de la docencia y vinculación con el sector de bienes y servicios</p>
<p>La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro. Olac Fuentes Molinar. UAM, Atzacotalco. 1989</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fuertes desigualdades regionales. 2. Transformación de la composición social de la población escolar. 3. Estructuras académicas tradicionales. 4. Diversificaciones de las opciones educativas. 5. Predominio del financiamiento federal. 6. Establecimiento del mercado académico profesionalizado. 7. Complejización organizativa. 	<p>Propone cuatro escenarios: el 1º. De “modernización restrictiva”, en donde las dimensiones son excesivas, la calidad y la eficacia de los procesos académicos son muy bajas y existe admisión indiscriminada; el 2º. De “modernización selectiva y degradación extensiva”, en el que existen dos sectores, uno abierto al acceso indiscriminado y otro selectivo, con procesos de certificación y programas de calidad; el 3º. De “recuperación sin reforma”, en el que hay reducción del financiamiento y ejercicio de la autonomía institucional y finalmente, el 4º de “teoría de sistema de masas”, que implica reorientar la demanda, redistribución de recursos y atención a áreas prioritarias emergentes ligada a las necesidades sociales.</p>
<p>La Universidad Del Futuro, Un Estudio Comparativo Axel Didriksson Takayanagui. CISE-UNAM. 1990</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valor económico del conocimiento. 2. Cambios organizacionales del mercado de trabajo. 3. Globalización. 4. Evolución de la estructura académica de las disciplinas. 5. Nuevas formas de gobierno. 6. Representación y administración académica. 7. Diversificación del financiamiento y vinculación con el sector productivo. 	<p>Genera un escenario con base a supuestos y condiciones en los que existe una reforma de la institución económico-académica cada vez más diversificada y en estrecha relación con la producción, la sociedad y el Estado; lo que implica la modificación de las pautas de comportamiento de los principales grupos que componen la educación superior para lo cual la organización del sistema tiene que cambiar y la burocracia académica debe de modificar su relación con las estructuras del estado. Las nuevas tecnologías deberán ser el eje de integración del sistema de educación superior y se tiende a la formación de complejos académicos industriales.</p>

TÍTULOS DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO	TENDENCIAS DETERMINANTES DEL FUTURO	ESCENARIOS FUTUROS
<p>La Educación Agrícola Superior y el Desarrollo Rural y Agroindustrial: Nuevos futuros para la Educación Agrícola Superior Mexicana. Liberio Victorino Ramírez Dennis Huffman Schwocho. UACH, México 2001</p>	<p>Tendencia de la calidad, pertinencia y justicia social: A corto plazo (a seis años) 1. Vincular el financiamiento y autofinanciamiento, de la EAS, al desempeño cualitativo y acciones proyectivas, respectivamente. 2. Fomentar la toma de decisiones entre la comunidad y autoridades sobre las políticas institucionales. 3. Dirigir y promover la calidad de la formación y actualización docente. 4. Desarrollar enfoques educativos y fortalecer la pertinencia social.</p>	<p>Tendencia de la calidad, pertinencia y justicia social: Presenta un escenario donde el desarrollo rural no se limita a los ingresos por habitante, sino abarcar igualmente datos relevantes a la salud, la alimentación y la nutrición, el acceso al agua, la educación y el ambiente. Asimismo, se presenta un futuro con equidad, igualdad y justicia entre los diferentes grupos sociales del medio rural y entre sexos. Se da un escenario donde la “sostenibilidad” complementa la soberanía alimentaria y el desarrollo humano. Se da un futuro donde la población rural dirija cabalmente su propio desarrollo, a través de una serie de transformaciones curriculares.</p>
<p>PDU 2001-2025 (UACH, México, 1999.</p>	<p>Síntesis de las anteriores propuestas como objetivos y cuestiones operativas</p>	<p>Se empezó una política de sensibilización de los distintos sectores universitarios con la finalidad de generar consensos para una posible aprobación del Plan de Desarrollo Universitario (PDU).</p>
<p>UACH, PDI 2009-2025 (UACH, México, 2009)</p>	<p>PDI 2009-2025. Por primera vez después de más de 20 años de intentos porque el HCU aprobara un Plan de Desarrollo Institucional, se logra en esta ocasión.</p>	<p>Los escenarios futuros se sintetizan a 11 criterios de vital importancia para la UACH: 1. Calidad, 2. Cobertura de la matrícula, 3. Pertinencia, 4. Relevancia profesional, 5. Vinculación, 6. Formación integral y de valores, 7. Flexibilidad curricular, 8. Internacionalización del conocimiento, 9. Organización y coordinación, 10. Desarrollo de la investigación, el servicio y la difusión, 11. Desarrollo rural integral sustentable con soberanía alimentaria.</p>
<p>Victorino R.L. La UACH hacia el 2030 (CEDRSSA, México 2014).</p>	<p>Sustentado en el Cambio de época, se pretende hacer un seguimiento informal al PDI, sin embargo por razones de falta de operatividad en las instancias de planeación universitaria, se ha dificultado esta tarea.</p>	<p>La construcción de escenarios futuros apunta hacia el 2030 en un desarrollo y operatividad de los 11 criterios antes mencionados.</p>

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 4. Escenarios futuros de la Educación Agrícola Superior y soberanía alimentaria (2020-2050).

TÍTULOS DE LOS ESTUDIOS DEL FUTURO	TENDENCIAS DETERMINANTES DEL FUTURO	ESCENARIOS FUTUROS
Victorino R.L. La EAS y Soberanía alimentaria hacia el 2050 (en construcción o elaboración)	Sustentado en el Cambio de época, se pretende hacer un seguimiento informal a la agenda agropecuaria agrícola y ambiental universitaria ligadas al PND 2019-2024 y a los ODS 2030, que por razones de falta de operatividad en las instancias de planeación universitaria, se ha dificultado esta tarea, pero debemos darle continuidad en el futuro inmediato.	La construcción de escenarios futuros apunta hacia el 2050 en un desarrollo y operatividad de los tres principales escenarios mencionados en el desarrollo de este artículo: 1. Escenario pesimista, 2. Escenario pesimista-optimista, 3. Escenario optimista.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Ackoff, L. (1970). Rediseñando el futuro. Limusa. México.
- » Álvarez-García, I. (1984) Alternativas de cambio cualitativo en la educación superior, ANUIES, México.
- » Altbach, G. (1991) La educación superior hacia el año 2000. Comparative Education center. N.Y.
- » Attali, J. (1992). Milenio. Seix Barral.
- » Brunner, J. (1985). Evaluación y financiamiento del conocimiento de la Educación superior. CIDE.
- » Calderón, A.R. (1993). La Formación de Profesionales para el Desarrollo Rural: el caso de la agronomía en México. Tesis maestría UACH. México.
- » Castells, M. (2006). La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Siglo XXI Editores, México.
- » De Alba A. (1992). Currículum, crisis y perspectivas. CESU/UNAM. México.
- » De Souza S.J. (2000). “El cambio de época, el modo emergente de producción del conocimiento y los papeles cambiantes de la investigación y extensión en la academia del siglo XXI”. Memoria de la 1ra Conferencia interamericana de Educación Agrícola Rural Superior, Panamá, IICA del 16 al 19 de noviembre, 1999.
- » De Souza, S.J, Victorino, R.L. (2014). “Cambio de época y educación agrícola superior. Enfoques y ejes analíticos de prioridad” Capítulo I, en Victorino R.L y Díaz S.S. (2014) Educación Agrícola Superior: cambio de época, CEDRSSA-Cámara de Diputados, México, pp. 29-74.
- » De Sousa-Santos. B. (2020). La cruel pedagogía del virus. Consejo Latinoa-

- mericano de Ciencias Sociales. Archivo digital. Disponible en: <https://mega.nz/file/7gxFhQJR#Q4rAehS4TDHvGm15zLi-F178JmdFP8nEgk-weMpLjis>
- » Didriksson, T. A. (1990). La universidad del futuro. DGAPA-CISE-UNAM, México.
 - » Didriksson, T. A. (1995). Escenarios de la Educación Superior en México. CISE-UNAM. México.
 - » Fajnzlyber, F. (1992). Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. CEPAL.
 - » Fuentes M. O. (1990). “La educación superior en México y los escenarios de su desarrollo futuro”, en Universidad Futura, vol.1, no.3, SEP-UAM, México.
 - » García G. C. (1992). La integración universitaria y el papel del conocimiento en tres tipos de escenarios. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Venezuela.
 - » Gibbons, M, et al. (1997). La nueva producción del conocimiento. La dinámica de la ciencia y la investigación en las sociedades contemporáneas.
 - » Gobierno de México (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. www.gobiernodemexico.org
 - » Marien, M. (1991). Diez formas de pesar acerca de los futuros del mundo. Future, Survey. N. Y.
 - » Miklos, T. y Tello M. E. (2001). Planeación Prospectiva. Una Estrategia para el Diseño del Futuro. Fundación Javier Barros Sierra A.C. Ed. Limusa. México.
 - » Millán, J. y Concheiro A. A (2004). México, 2030, nuevo siglo, nuevo país, FCE, México.
 - » Puiggrós A. y Gómez, M. (1992) “Alternativas pedagógicas, sujetos y prospectiva de la Educación Latinoamericana”. UNAM. México.
 - » Tedesco, J. Carlos (1983). Tendencias y perspectivas en el desarrollo de la educación superior en América Latina y el Caribe. París. UNESCO/CED. 83/w5/75, 86p.
 - » Urquidi, V. (1977). México en la Encrucijada. Colegio de México, México D.F.
 - » Victorino R.L. y Huffman S.D. (2001) La educación agrícola superior y el desarrollo rural y agroindustrial. Nuevos futuros para la educación agrícola superior mexicana”, UACH, México.
 - » Victorino R.L. (2014). La UACH hacia el 2030. CEDRSSA. México
 - » Wallerstein, I. (1996). Abrir las ciencias sociales, Siglo XXI, México.
 - » Vía Campesina (2020) Somos los pequeños agricultores campesinos quienes alimentamos a la población mundial. Campaña global por la reforma agraria, derechos de las campesinas y campesinos, en la prensa, soberanía alimentaria, tierra, agua y territorio. Vía Campesina. Movimiento campesino internacional. Disponible en: <https://viacampesina.org/es/somos-los-pequenos-agricultores-campesinos-quienes-alimentamos-a-la-poblacion-mundial/>

Beneficios de la agricultura familiar cubana en la visión de soberanía alimentaria

Benefits of Cuban family farming in the vision of food sovereignty

Autores: Arlietys Núñez Rodríguez, Sheila de la Caridad Rodríguez Marín, Manuel Alejandro del Toro de la Cruz

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14641>

Para citar este artículo:

Núñez Rodríguez, A., Rodríguez Marín, S. & Toro de la cruz, M. (2022). Beneficios de la agricultura familiar cubana en la visión de soberanía alimentaria. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 103-118.



BENEFICIOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CUBANA EN LA VISIÓN DE SOBERANÍA ALIMENTARIA*

Benefits of Cuban family farming in the vision of food sovereignty

Arlietys Núñez Rodríguez

Máster en Derecho Agrario, Profesora Asistente de la Universidad de Ciego de Ávila Máximo Gómez Báez, Ciego de Ávila, Cuba.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5452-5417>

Correo: arlietysn@gmail.com

Sheila de la Caridad Rodríguez Marín

Licenciada en Derecho, Asesora jurídica de la UCM, Cayo Coco, Cuba.

ORCID: <https://orcid.org/>

Correo: sheilarm@gmail.com

Manuel Alejandro del Toro de la Cruz

Máster en Derecho Agrario, Abogado del Bufete Colectivo de Morón, Cuba.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8557-0453>.

Correo: manuel.alejandro@cav.onbc.cu

Recepción: Junio 29 de 2021

Aceptación: Mayo 2 de 2022

RESUMEN

El objetivo de esta investigación resulta en fundamentar la necesidad de un adecuado tratamiento jurídico de la Agricultura Familiar con la entrega de tierras en usufructo, desglosado en dos ramas; por un lado, analizando criterios teóricos y doctrinales que conforman el contenido de la agricultura familiar y la tenencia usufructuaria, mientras que por el otro se valorar la realidad de la entrega de tierras en usufructo y su incidencia en el desarrollo de la Agricultura Familiar. Los métodos utilizados son el Teórico-jurídico, el Histórico-lógico, el Exegético-analítico, el hermenéutico y la observación.

Luego de su realización nos percatamos de que se necesitan pautas doctrinales más certeras para el estudio en Cuba de la agricultura familiar, de manera que se pueda fomentar desde una perspectiva positiva, adecuando el marco regulatorio a niveles macro y micro de manera que se logre su cabal conocimiento por todos los implicados y aquellos que pudieran resultar interesados, así como para que crezcan los resultados económicos de aquellos que la desempeñan, aun sin saberlo, que a fin de cuentas redundan en el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población.

* Artículo de reflexión.

PALABRAS CLAVES

Agricultura; Familia; Derecho; Usufructo.

ABSTRACT

The objective of this research results in substantiating the need for an adequate legal treatment of Family Farming with the delivery of land in usufruct, broken down into two branches; on the one hand, analyzing theoretical and doctrinal criteria that make up the content of family agriculture and beneficial ownership, while on the other, the reality of the delivery of land in usufruct and its impact on the development of Family Agriculture is assessed. The methods used are the Theoretical-legal, the Historical-logical, the Exegetical-analytical, the hermeneutic and observation.

After its completion, we realize that more accurate doctrinal guidelines are needed for the study in Cuba of family farming, so that it can be promoted from a positive perspective, adapting the regulatory framework at macro and micro levels so that its Thorough knowledge by all those involved and those who may be interested, as well as so that the economic results of those who perform it grow, even without knowing it, which ultimately result in the improvement of the quality of life of the entire population.

KEYWORDS

Agriculture; Family; Law; Usufructo.

INTRODUCCIÓN

El sector agrícola cubano juega un papel principal en la economía del país y constituye un motor impulsor en las nuevas transformaciones socioeconómicas que se presentan en la actualidad. Se puede afirmar que es el sector donde laboran más ciudadanos en todo el archipiélago –según datos significativos recogidos en el Censo de Población y Viviendas, efectuado en 2012–, aunque no es menos cierto que también es el que posee la fuerza laboral más envejecida, en un país que exhibe uno de los más elevados índices de envejecimiento de la población; de ahí el importante reto que se

hace cada vez más necesario de superar, el cual comprende la incorporación creciente de cada miembro del núcleo familiar campesino a las actividades agrícolas.

En la actualidad la familia campesina es la principal fuerza de trabajo que impulsa el proceso productivo. En este sentido es pertinente destacar la existencia en Cuba de la *agricultura familiar*, término que hace referencia a la práctica agrícola por parte de los miembros de una familia para lograr su autoabastecimiento. Teniendo en cuenta que Cuba es un país históricamente agrícola y con el objetivo de dar un nuevo giro a la agricultura se decide realizar una nueva apertura a la entrega de tierras ociosas en usufructo (Decreto-Ley 259 de 2008), deviniendo su regulación en una serie de normas que variaron desde esa fecha hasta la actualidad.

Esta entrega de tierras ha beneficiado a un gran número de familias campesinas y en la actualidad fomenta el desarrollo de la agricultura familiar, aunque es pertinente aclarar que la legislación cubana no la regula. Se puede decir que es un elemento que se hace cada vez más visible a pesar de no estar incluido en la norma, gracias a la presencia del usufructo, derecho real que hace referencia al uso, disfrute o goce de una cosa sin incluir la propiedad del mismo.

El Derecho de usufructo agrícola trae intrínsecamente arraigados elementos pertenecientes a la familia. A través de él no solo se transmite el uso y disfrute de la misma sino también los valores culturales que encierra la labor campesina. Es válido aclarar que el usufructo potencia el desarrollo de la agricultura familiar teniendo en cuenta que la familia –desde su propio hogar y a través de las experiencias que les fueron transmitidas por otras generaciones– puede gestionar sus principales recursos naturales, por medio de las tierras que les fueron entregadas. Una vez creada la finca familiar, el agricultor pasa a ser una parte activa de la economía rural, presentándose como la fuerza de trabajo preponderante. De esta manera y conectado con su medio ambiente provee sus ingresos, alimentos y

nutrientes necesarios para el sustento de su familia.

La presente investigación se realiza con el objetivo de abordar el tema de la agricultura familiar en Cuba, teniendo en cuenta el vacío normativo que existe con respecto al mismo, tomando como referencia el derecho de usufructo como impulsor de las actuales transformaciones que surgen en el seno del sector agrícola y como precursor de ella.

Desarrollo

Desde el surgimiento de la humanidad, los primeros habitantes fueron agrupándose al sentir la necesidad de estrechar vínculos de colaboración unos con otros. Las primeras manifestaciones de estos grupos fueron de comunicación¹ y de cooperación². De esta manera surge la sociedad, término que hace referencia a la agrupación de individuos, familias, pueblos o naciones; agrupación de personas constituida para cumplir un fin mediante la mutua cooperación.

La participación humana es el puntal de la evolución de la sociedad, puesto que las primeras generaciones se constituyeron sobre la base de relaciones sociales. Estas últimas no son más que las conexiones, tratos, correspondencias y comunicaciones establecidas entre una persona y otra. Las relaciones sociales se van a desarrollar según el contexto histórico en el que se desenvuelvan y las condiciones imperantes.

La vida en sociedad afianza los lazos tanto de amistad como consanguíneos³, de estos últimos surgen las relaciones familiares que no son más que aquellas surgidas en el seno de una familia, la cual va a constituirse a

través de la unión conyugal de un hombre con una mujer. Teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente y para lograr una futura interpretación de lo que más adelante se tratará, es pertinente remontarse al surgimiento de la familia.

En este sentido se puede afirmar que: "(...) La familia es una categoría histórica. Su vida y sus formas están condicionadas por el régimen económico social imperante y por el carácter de las relaciones sociales en su conjunto (...)" (Rosental y Ludin, 1981, p. 169). Esta va a surgir en el período del régimen gentilicio, cuando se comienza a establecer la división del trabajo según las categorías edad y sexo; es decir, cuando a las relaciones naturales entre las personas de distinto sexo se añadieron las relaciones y los intereses económicos. "(...) en Roma, designaba un nuevo organismo social, cuyo jefe tenía bajo su poder a la mujer, a los hijos y a cierto número de esclavos, con la patria potestad romana y el derecho de vida y muerte sobre ellos" (Fernández, Carreras y Yáñez, 2004, p. 67).

Con la victoria del socialismo han quedado derrumbadas todas las barreras de discriminación entre el hombre y la mujer, abriéndose nuevos horizontes a la igualdad plena de ambos sexos, la cual se ve presente en todas las esferas de la vida social, en la producción, en la vida cotidiana y en la familia. Tanto el hombre como la mujer gozan de los mismos derechos y disfrutan de los mismos privilegios.

En el momento histórico que se vive hoy, la familia es el puntal de la sociedad y ambos tienen un papel fundamental en el cuidado y la educación de sus hijos. Trabajan a la par para satisfacer las necesidades de los miembros de su hogar y solventar sus gastos económicos. El amor, el respeto mutuo, el cuidado por la educación de la prole constituyen los principios morales más importantes sobre los cuales se fomentan las nuevas generaciones en el ámbito internacional y fundamentalmente en Cuba.

La familia como célula fundamental de la sociedad es un sistema en constante

1. O sea, giraban en torno a la posibilidad de entablar todo tipo de conversación que lleve a un entendimiento entre los sujetos.

2. Entiéndase por la ayuda colectiva para la realización de actividades.

3. Entiéndase por la relación de sangre entre dos personas. En muchos sistemas jurídicos la consanguinidad se equipara a la relación de adopción, de forma que no existe diferencia entre un pariente de sangre y uno adoptado. Así, el hijo adoptivo tiene los mismos derechos que el hijo natural.

transformación y desarrollo. Los cambios que en ella se dan son provocados por influencias externas o internas que ineludiblemente generan conflictos. Los miembros de la familia mantienen fuertes lazos emocionales y afectivos, pero están atravesados por diferencias naturales, culturales y sociales: distintas personalidades, temperamentos, intereses, sentimientos, costumbres; lo que origina situaciones de crisis (Kemelmajer y Pérez, 2006, p. 262).

Esta institución tiene muy diversas definiciones porque responden a contenidos jurídicos y a aspectos históricos que no son coincidentes ni en el tiempo ni en el espacio. Belluscio entiende que familia, en un sentido amplio de parentesco, es el conjunto de parientes con los cuales existe algún vínculo jurídico, en el que cada individuo es el centro de uno de ellos, diferente según la persona a quien se la refiera y que alcanza a los ascendientes y descendientes sin limitación de grado, a los colaterales por consanguinidad hasta el sexto grado y a los afines hasta el cuarto; y que, en un sentido más restringido, es el núcleo paterno-filial o agrupación formada por el padre, la madre y los hijos que conviven con ellos o que se encuentran bajo su potestad. Existe otro concepto bajo el cual la familia es el grupo social integrado por las personas que viven en una casa bajo la autoridad del señor de ella. Esta última definición es la que corresponde a la familia romana y que fue aceptada por las Leyes de Partidas, en que el grupo familiar estaba integrado incluso por los sirvientes (Ossorio, p. 408).

Jurídicamente, la familia por linaje o sangre, la constituye el conjunto de ascendientes, descendientes y colaterales con un tronco común y los cónyuges de los parientes casados. Aunque es válido aclarar que en el contexto agrario cubano no es este el concepto que más se logra asemejar a la familia partiendo del hecho de que el agricultor pequeño trabaja en la mayoría de los casos con personas⁴ que

4. En este sentido se puede hacer alusión a los obreros y demás trabajadores que se aprecian prudencialmente una vez que el agricultor pequeño se incorpora a una forma cooperativa reconocida en el ordenamiento

no poseen ningún vínculo de parentesco con él. Resulta en tanto obligatorio aclarar desde este momento –atendiendo al papel que desempeña en la familia agraria– que el agricultor pequeño es la persona que explota la tierra para su subsistencia y la de su familia, de forma personal o con ayuda familiar y que sus principales ingresos dependen de dicha explotación (McCormack, 2007, p. 223).

Contextualizando en Cuba, la Carta Magna reconoce a la familia como célula fundamental de la sociedad y le atribuye responsabilidades y funciones esenciales en la educación y formación de las nuevas generaciones. Es prudente resaltar la importancia que posee para la familia campesina que se inculque a sus hijos el amor por la tierra y que vean en el pequeño agricultor un ejemplo de dedicación y entrega; de esta manera se transmitirán estos valores de generación en generación y se verán fomentados desde edades tempranas, así como también se potenciará el desarrollo del país en la esfera de la agricultura.

Se puede afirmar, entonces, que la familia es un grupo social formado por varios individuos unidos por un lazo afectivo que tiene como propósito cumplir con las funciones: biosocial –esta hace referencia a la vida del individuo en sociedad y la estrecha relación del hombre con el medio que lo rodea–, económica, cultural, afectiva y educativa. Esta última se complementa con el cumplimiento de las anteriores. La familia es la base de la formación del individuo en la sociedad; ahora bien, en consonancia con la visión de los legisladores cubanos a proyectar con la aprobación del nuevo Código de Familia, todo linaje se debe orientar “al cumplimiento de los deberes familiares y sociales”, lo que en una familia agraria sin dudas va a estar direccionado hacia la actividad productiva.

Agricultura. Devenir histórico y conceptual. Relación con la familia

jurídico patrio.

y acercamiento a su tratamiento en Cuba

El surgimiento de la agricultura fue un paso clave en el desarrollo de la humanidad y está dado en el período Neolítico⁵; en términos generales, denota un alejamiento de la vida nómada del cazador-recolector para pasar a las actividades agrícolas y ganaderas. No es menos cierto que si en aquel momento la agricultura se convirtió en una actividad económica fundamental para el sostenimiento de la población, también ocurrió lo mismo en otras etapas históricas como sería el caso, por ejemplo, de la Antigua Roma. Allí se apostaba por el cultivo de leguminosas, cereales y hortalizas.

En esa época, la agricultura, surge como una necesidad impuesta por los nuevos condicionamientos poblacionales y medioambientales. Es asumible la existencia de una escasez de la caza, pesca y recolección, a causa de un aumento de población tras la última glaciación, lo cual forzó a los cazadores-recolectores a buscar espacios permanentes y estables, solo así se comprende que una vida tan fácil como es la de recoger los frutos que la naturaleza produce de forma natural, fuese abandonada progresivamente por otra forma de vida mucho más dura como es la del agricultor, donde se requiere un considerable esfuerzo para la preparación de la tierra, siembra, control de las malas hierbas y recolección de las cosechas.

Roma fue un referente importante, tanto por la forma de gobierno, la estructura social, la económica y la aplicación del Derecho, como por el conocimiento de los temas agrícolas y la arquitectura aplicada a esa actividad. Se estima que el imperio romano comenzó precisamente en una sociedad rural de agricultores sin ninguna relación cooperativa que alcanzó su máximo desarrollo durante la era cristiana, para convertirse de una sociedad rural a otra fundamentalmente urbana. La agricultura

romana también tenía su referente religioso. Existían variadas divinidades protectoras que se ocupaban de que las tierras fueran fértiles y las cosechas abundantes. Algunos pequeños dioses tenían misiones específicas, como cuidar de la siembra, la semilla, la espiga, entre otros.

Se presume que (...) la agricultura es un fenómeno paralelo al progreso de la humanidad, aunque en la historia del Derecho se han encontrado disposiciones legislativas de muchos siglos, con referencias precisas al derecho de propiedad de la tierra como sucede en Babilonia con el Código de Hammurabi, en Egipto, China, Judea y Grecia o existen instituciones como las del Derecho Romano que hoy son tomadas en otras disciplinas o ramas. Abraham Maldonado de Bolivia, plantea la existencia de la prehistoria del Régimen Agrario analizando la agricultura del salvajismo, la barbarie y la civilización, luego pasa por Babilonia, Egipto, Judea, Grecia, Roma y por los momentos históricos señalados por el cristianismo, la Edad Media, la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa. Fulvio Maroi en Italia, encuentra los orígenes del mismo en la época prehistórica de los ligures y sículos, además del Derecho Etrusco y Romano (McCormack, 2007, pp. 23 y 24).

Con la agricultura, creció la disponibilidad de alimentos y aumentó la cantidad de población en todo el mundo. Por otra parte, esta dio paso al sedentarismo de las sociedades, pues al tener cultivos, ya los hombres no tenían una vida nómada en búsqueda de alimentos. Es desde ese entonces que comienza a verse como el arte del cultivo y explotación de la tierra, con el objeto de obtener productos para beneficio personal y domesticar animales. Resulta pertinente, después de haber hecho un recuento histórico de esta categoría, que se tenga en cuenta la importancia de su concepto.

Establecer el origen etimológico de la palabra agricultura nos lleva hasta el latín, el mismo procede del vocablo *agricultura*, que está conformado por la suma de dos partes: el término *agri* que es sinónimo de

5. Período conocido como la Edad de Piedra Nueva o Pulimentada, que estuvo acompañado del desarrollo, conocimiento, uso y expansión de la agricultura.

“campo de cultivo” y el concepto *cultura* que se puede traducir como “cultivo o cultivado”. En ella se engloban los diferentes trabajos de tratamiento del suelo y los cultivos de vegetales. Las actividades agrícolas suelen estar destinadas a la producción de alimentos y a la obtención de verduras, frutas, hortalizas y cereales.

Tratando de llegar a una definición del término agricultura, se puede decir que esta es la habilidad de cultivar la tierra, conocida como el arte que enseña el cultivo de la tierra. O sea, va a comprender un conjunto de acciones ejercitadas por el hombre, que van a transformar el medio ambiente natural que lo rodea, así como también satisfacer las necesidades del mismo. Esta capacidad es la que diferencia al ser humano del resto de los seres vivos.

Se coincide con lo planteado anteriormente en definir la agricultura como la ciencia, la habilidad o el arte de explotar la tierra para fines humanos e incluso comerciales. Eso sin dejar de mencionar el valor consuetudinario⁶ que posee la misma, puesto que constituyó una de las primeras formas de subsistencia desde tiempos muy antiguos. Es importante resaltar el papel de la agricultura como un arte social, teniendo en cuenta que la tierra puesta en manos del hombre lo convierte en un artesano de la misma, capaz de transformarla y de sacar provecho de ella. El trabajo en el campo –a pesar de ser una tarea dura y que implica sacrificio– constituye también una tradición en nuestro país, dado el valor cultural que intrínsecamente inviste.

Existe una estrecha interrelación y dependencia entre esa institución y la agricultura, teniendo en cuenta el papel insoslayable de la familia en la formación de los hijos, inculcando la importancia y la necesidad de la actividad agrícola, así como el respeto al medio ambiente, con el fin de garantizar la sucesión de agricultores abnegados, capaces de impulsar

la producción de alimentos y de proveer de ellos a cada conciudadano.

Sobre el tema Engels refirió que es la más importante rama de la producción en todo el mundo antiguo, lo era ahora más que nunca (p. 78), expresión muy atinada en su época y que aún se mantiene en vigencia, dada la importancia estratégica que la misma posee al servir como fuente de riquezas e ingresos en los países que la desarrollan. De igual forma para Heinrich Marx, la familia moderna contiene en germen –no solo la esclavitud (*servitus*)– sino también la servidumbre, y desde el comienzo mismo guarda relación con las cargas en la agricultura, elementos que indubitadamente demuestran el engranaje de elementos agrícolas y familiares en el desarrollo social actual.

Paulatinamente, con el desarrollo evolutivo del hombre y el perfeccionamiento de la ciencia y la tecnología, los métodos de cultivo se han desarrollado para satisfacer la demanda social, constituyendo la actividad agrícola, un pilar fundamental a nivel internacional, resultando pertinente destacar que Cuba es un país eminentemente agrícola y por ende el tratamiento del tema adquiere jerarquía no solo en el aspecto económico, social y político, sino también en el ámbito jurídico.

Agricultura familiar como resultado de la interrelación agricultura-familia. Surgimiento, concepto, características y cualidades

De acuerdo con lo planteado, queda demostrado que existe una indisoluble unión entre los términos agricultura y familia. Como resultado de esto, el sector agrícola incorpora al núcleo familiar como principal fuerza de trabajo, donde cada uno de sus miembros ejerce una labor importante en el cultivo de la tierra, de ahí el surgimiento de la llamada agricultura familiar. La familia como unidad de producción agrícola es un gestor de recursos único, tiene en su base un potencial enorme en elementos humanos

6. Que proviene de la costumbre. Valores que se transmiten de generación en generación.

y naturales que deben ser fortalecidos para generar activos físicos y sociales robustos.

Los primeros vestigios de la presencia de la agricultura familiar se pueden observar desde la comunidad primitiva donde los seres humanos comenzaron a agruparse para dedicarse a la caza, la pesca y la recolección. En esta etapa la actividad productiva del hombre se basaba fundamentalmente en la cooperación, debido al aislamiento que poseían de todo tipo de avance social no les quedaba otra opción que unir fuerzas para lograr la satisfacción colectiva de todos los miembros. El autoabastecimiento era el objetivo principal que perseguían por lo que en las actividades agrícolas se veía inmersa la partición íntegra de la familia; es por ello que todas las relaciones sociales que surgían en el seno de la comunidad primitiva eran comunitarias, sin que existiera la presencia de un Estado para regularlas.

De este modo comenzó a verse por primera vez el nexo entre agricultura y familia, aunque en ese momento no se nombró así de forma específica, pero sí se realizaban labores que hoy tipifican la agricultura familiar. Es desde mediados de la primera década del siglo XXI que se comienza a observar un interés progresivo en el análisis de la agricultura familiar por parte de casi todos los países de América Latina⁷, especialmente como consecuencia de los procesos revolucionarios y en función de las reformas agrarias comprendidas en el período de 1960-1970⁸. Como resultado, la agricultura familiar se ha adaptado al inherente desarrollo social y se ha ido moldeando de acuerdo con las características sociales, económicas y políticas de cada país, generando un tema de imprescindible estudio para los agrónomos, los operadores

jurídicos y otros especialistas vinculados con la materia.

En este sentido se pueden definir elementos causales de su reconocimiento por parte de los Estados en el ámbito internacional, entre ellos se destaca la pobreza rural que ha imperado desde siempre en los países de América Latina, lo que viene de la mano con la escasez de alimentos y que obliga a las personas a dedicarse a la actividad agrícola para autoabastecerse. De igual forma los propios procesos revolucionarios generados en gran parte de los países de Latinoamérica condujeron a discusiones con un alcance progresista sobre los temas rurales, pues sin dudas se puede identificar la actividad agraria –especialmente la que está integrando a las familias– en el desarrollo territorial de las zonas no urbanas. Vinculados con los anteriores elementos se pueden señalar los movimientos sociales, los que están jugando un papel decisivo en la identificación de este tipo de agricultura.

Diversas son las formas que adopta la agricultura familiar en los países de América Latina, puesto que depende de las condiciones de cada región. Lo cierto es que la familia impera como unidad de producción que trabaja para el autoconsumo. Para arribar a una definición atinada de agricultura familiar es factible el análisis de su manifestación en algunos países Latinoamericanos.

Según referencias de Sanches Adoniram, en Chile se puede decir que se considera agricultor familiar al que explota una superficie inferior a las 12 hectáreas de riego básico. Este agricultor debe poseer activos por un valor menor a las 3.500 unidades de fomento y sus principales ingresos deben provenir –en su mayoría– de la explotación agrícola a la que se debe dedicar y el trabajo directo de la tierra, sin tener en cuenta cuál sea su régimen de tenencia.

En Chile no se pronuncian en cuanto al aspecto de incluir a la familia en labores agrícolas, dado que el origen familiar del trabajador agrícola pasa a ser un elemento

7. Es válido destacar que la discusión sobre la agricultura familiar es reciente; sin embargo, eso no significa que anteriormente no haya habido un debate sobre el campesinado y la pequeña producción.

8. Como ejemplo de ellas tenemos: Ley de Reforma Agraria del Gobierno de Rómulo Betancourt, en Venezuela 1960, Segunda Ley de Reforma Agraria, en Cuba 1963, Ley de Bases para la Reforma Agraria, en Perú 1963, Ley de Reforma Agraria y Colonización, en Ecuador 1964. Entre otras.

sin importancia alguna, lo que da cabida a la posibilidad de que se realice agricultura familiar por parte de personas que no posean ningún tipo de vínculo consanguíneo o de afinidad, mientras que en Brasil sí se exige la presencia de la mano de obra familiar como requisito predominante. Se considera agricultor familiar y emprendedor familiar rural aquél que practica actividades en el medio rural, que cumple en primer lugar con el requisito antes mencionado y que no tenga un área mayor de cuatro módulos fiscales. Este agricultor debe tener ingreso familiar predominantemente originado de actividades económicas vinculadas al propio establecimiento, dirigiéndolo conjuntamente con su familia.

En el caso de El Salvador se establece un concepto con dos vertientes: la Agricultura Familiar de Subsistencia en la cual el productor generalmente vive en la parcela, utiliza mano de obra familiar como única fuerza de trabajo, la extensión de su parcela no excede las 3 hectáreas y no le permite devengar un ingreso mínimo para las necesidades básicas del hogar y el destino principal de la producción es el autoconsumo. Como segunda vertiente está la Agricultura Familiar Comercial, la cual se manifiesta cuando el productor vive en el predio o en un sitio urbano intermedio cercano, utiliza mano de obra familiar como principal fuerza de trabajo y contrata mano de obra externa permanente o eventual. La mayor parte de sus ingresos provienen de la explotación agropecuaria y permiten cubrir las necesidades básicas del hogar. El destino principal de la producción es el mercado.

En este sentido se puede ver reflejada la mano de obra familiar en las dos vertientes. La diferencia es observada en cuanto a que en una se utiliza la mano de obra familiar como única fuerza de trabajo y, en la otra, a pesar de que la mano de obra familiar es considerada como fuerza principal de trabajo, también da cobertura a la contratación de mano de obra externa. En una el destino principal de la producción es el autoconsumo mientras que en la otra se trabaja para destinar la producción al mercado.

Después del análisis realizado, es importante que se haga alusión a la definición que propone la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en lo sucesivo FAO, por sus siglas en inglés), cuando enuncia que la agricultura familiar es una forma de organizar la producción agrícola y silvícola, así como la pesca, el pastoreo y la acuicultura, que es gestionada y dirigida por una familia y que en su mayor parte depende de mano de obra familiar, tanto de mujeres como de hombres. La familia y la explotación están vinculadas, coevolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, reproductivas, sociales y culturales. Theodor Friedrich Marsson, por su parte, definió la agricultura familiar como una forma de clasificar la producción agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola, gestionada y operada por una familia que depende principalmente de la mano de obra de ese núcleo de personas (Marsson, 2014). La agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. En ella pueden participar tanto hombres como mujeres.

De esta manera se puede conceptualizar la agricultura familiar como aquella actividad productiva desarrollada en zonas rurales, que posee la particularidad de resaltar el desempeño de la familia como principal fuerza de trabajo, quien juega un papel preponderante en el desarrollo de las funciones a las que está encaminada esta actividad rural. Esta comprende la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola.

La agricultura familiar debe ser definida por la forma en que el agricultor cultiva y vive. La misma constituye una forma de vida, puesto que el trabajador de la tierra y sus parientes, obtienen para sí los frutos que emergen de su labor en la tierra. Los que desempeñan este tipo de actividad, no cultivan para obtener utilidades sino para ganarse la vida y de esta forma adquirir ingresos que les posibiliten una forma de vida digna y les permita, de ser posible, invertir para desarrollar más la finca.

Se puede decir que la agricultura familiar es un fenómeno difícil de entender, dada las condiciones sociales actuales. Incluso, puede ser catalogada de arcaica y anárquica, mientras que al mismo tiempo se muestra como algo atrayente, interesante y sugerente. Teniendo en cuenta el papel y los roles desempeñados por cada uno de los miembros del núcleo familiar, inspirados en los valores que les son inculcados y transmitidos de generación en generación.

El informe de la FAO de 2014 refiere muy acertadamente que la agricultura familiar está ligada de manera indisoluble a la seguridad alimentaria mundial, es por ello que constituye un respiro para las economías locales. Esta rescata los alimentos tradicionales, contribuyendo a una dieta equilibrada, a la protección de la biodiversidad agrícola del mundo y al uso sostenible de los recursos naturales. La misma representa una oportunidad para dinamizar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas destinadas a la protección social y al bienestar de las comunidades.

En el ámbito de la agricultura familiar se hace visible la presencia de la familia campesina como eslabón fundamental destinado a controlar los principales recursos que se utilizan en la finca entre los cuales se puede citar la tierra, los animales, los cultivos, el material genético, la casa, la maquinaria, las construcciones y en un sentido más general, el conocimiento, que va a estar encargado de combinar todos estos recursos y ponerlos en funcionamiento.

Los agricultores familiares utilizan estos recursos no para obtener utilidades sino para ganarse la vida, para obtener un ingreso que les proporcione una vida digna y, si es posible, les permita invertir para desarrollar más la finca. Entonces, efectivamente la finca familiar es el lugar donde la familia proporciona la mayor parte de la fuerza de trabajo. Esto hace a la finca un lugar de autoempleo y de progreso para la familia. Es a través de su dedicación, pasión y trabajo

duro que la finca se desarrolla más y el sustento de la familia se mejora.

Precisamente, este vínculo entre la familia y la finca es un pilar elemental en la toma de decisiones sobre su desarrollo. Cada finca en particular tiene sus propios balances específicos, y las estimaciones se hacen teniendo en cuenta la fuerza de trabajo. También es bueno que se destaque que las explotaciones familiares proporcionan a la familia de agricultores una parte –o la totalidad– de sus ingresos y alimentos. En este sentido tener control sobre la calidad de los alimentos de producción propia y estar seguro de que no está contaminada es cada vez más importante para los agricultores de todo el mundo.

Otra cualidad primordial y que, en gran medida, se puede considerar también la característica más visible de la agricultura familiar es que, la finca familiar no es solo un lugar de producción, sino que constituye el hogar de la familia campesina. La agricultura familiar es parte de un flujo que une pasado, presente y futuro, esto significa que cada finca tiene una historia que está llena de recuerdos. También significa que los padres están trabajando para sus hijos. Ellos quieren dar a la generación siguiente un punto de partida sólido dentro o fuera de la agricultura.

Además, la finca familiar es el lugar donde se acumula la experiencia y donde tiene lugar el aprendizaje y entrega del conocimiento a la siguiente generación de una manera sutil pero fuerte; no es solo una empresa económica que se centra principal o únicamente en las utilidades, sino un lugar donde la continuidad y la cultura son importantes. Es por ello que se puede considerar patrimonio cultural, teniendo en cuenta la herencia cultural del pasado que arraiga en su propio seno. La familia y la finca también son parte de la economía rural general; están vinculadas a la localidad y llevan los códigos culturales de la comunidad local. Por lo tanto, las familias agricultoras pueden fortalecer la economía rural local: es donde compran, gastan y participan en otras actividades. Del

mismo modo, la finca familiar es parte de un paisaje rural más amplio. Puede trabajar con la naturaleza y no contra ella, usando los procesos y balances ecológicos en lugar de interrumpirlos, preservando la belleza de los paisajes. Cuando la agricultura familiar trabaja con la naturaleza también contribuye a la conservación de la biodiversidad y a la lucha contra el calentamiento global.

El usufructo como derecho real

Varias son las definiciones de Derecho Real que existen, entre ellas la manifestada por Sánchez Cordero quien lo ve como el poder jurídico con el que cuenta una persona para obtener de forma directa una parte o la totalidad de las utilidades económicas de una cosa (1981, p. 3), si bien esta es una definición meramente conceptual no difiere de lo que plantea el jurista Sánchez Román al referirse a ellos a partir de sus caracteres identificativos, o sea, que tenga por objeto una cosa específica, que el derecho no sea producto de la mera obligación y da lugar a una acción real y eficaz contra cualquier poseedor de la cosa (1900, p. 9).

Ambos criterios son atinados y se concuerda con ellos pudiendo llegar a una definición de Derecho Real teniendo en cuenta que va a constituir la relación jurídica inmediata entre una persona y una cosa, donde el titular adquiere un poder directo sobre un bien, que puede ser ejercitado frente a terceros, se considera un Derecho de contenido patrimonial donde su titular goza de potestades exclusivas sobre la totalidad o una parte de un bien individualizado y de existencia actual.

Ello, evidentemente se materializa en las normas de Derecho Agrario, en las denominadas formas de tenencia de la tierra, siendo las más extendidas la propiedad y el usufructo. Sin dudas, entre ambas instituciones se pueden apreciar ostensibles diferencias puesto que mientras el Derecho de Propiedad abarca todas las facultades posibles que una persona pueda tener sobre una cosa⁹, no sucede lo mismo con usufructo,

teniendo en cuenta que es un derecho real de aprovechamiento en cosa ajena en los cuales el titular ostenta facultades propias de propietario, que le permiten percibir de un bien ajeno algún beneficio ya sea de uso o disfrute o ambos, pero no posee las facultades de posesión domínica de un título de propiedad ni de disposición.

Cuando se habla de usufructo se está en presencia de una relación jurídica que se establece entre el usufructuario y el dueño del bien. Se puede decir que la obligación constituye en sí una relación jurídica entre personas y se puede afirmar que los sujetos o partes de una relación jurídica obligatoria son las personas entre las que se establece el vínculo constitutivo de la relación y para que esta surta efectos se necesita de la presencia de dos sujetos.

Los elementos personales del usufructo son el nudo propietario y el usufructuario, aunque no se debe olvidar que –como derecho real– la relación se establece entre el usufructuario y la cosa usufructuada, con independencia de quien sea el propietario. Sin embargo, en el momento de la constitución del usufructo voluntario este adquiere todo el protagonismo, pues solo el propietario; o, en general, el titular del derecho podrá constituirlo y pueden ser tanto personas naturales como jurídicas y estar perfectamente determinados desde el momento de la constitución del vínculo obligatorio.

Si bien en toda relación jurídica obligatoria se observa la presencia de dos personas, también debe de existir un objeto que medie entre ellas, el cual puede ser un bien, una prestación o un patrimonio. En este caso, el objeto del usufructo constituye su elemento real y este no va a ser más que el bien entregado por parte del nudo propietario al usufructuario, para que este use y disfrute ese bien ajeno, sin convertirse en su propietario. El usufructo debe recaer sobre las cosas susceptibles de uso repetido, ya que el derecho del usufructuario consiste en utilizarlas conservando su forma y

9. Ya sea posesión, uso, disfrute o disposición del bien

en cuestión.

sustancia, pues este pierde su derecho al desaparecer el objeto sobre el que recae.

En cuanto a los elementos formales se puede afirmar que van a depender en gran medida de lo pactado en el momento de la constitución del usufructo, así como los derechos y obligaciones que se van a generar entre ambas partes, los cuales se determinan en el título constitutivo del usufructo. Entre los derechos que posee el usufructuario están, el de gozar y disfrutar de las cosas, así como el de percibir los frutos que se obtengan del bien. Se dice que los frutos que se recojan después de la constitución del usufructo pertenecen al usufructuario, aunque se hubiesen generado antes y, por el contrario, los que se generen durante el usufructo, pero que hayan de recogerse tras la extinción del mismo, pertenecen al propietario. El usufructuario puede enajenar, arrendar o gravar el bien, haciendo uso pleno de su derecho de usufructo. También puede mejorarlo, pero sin alterar su forma o sustancia.

Es obligación del usufructuario restituir el bien al término del usufructo, puesto que debe permitir al nudo propietario hacer mejoras en la cosa si no perjudica el valor del usufructo. El mismo debe conservar la cosa en su forma y sustancia; es decir, sin destruirla ni dañarla.

Breve acercamiento a su introducción en el ordenamiento jurídico agrario cubano

Los primeros destellos de normas jurídicas referentes al Derecho de Propiedad y a los Derechos Reales en cosa ajena, llegaron aparejados al proceso de conquista y colonización de Cuba bajo el mando de Diego Velázquez¹⁰, muchos de los cuales hoy han desaparecido del ordenamiento jurídico patrio o han sido transformados.

El dominio de los reyes de Castilla sobre los territorios descubiertos así como el reconocimiento de su adquisición en virtud del Derecho Internacional de la época y de las concesiones papales; el posterior proceso de repartimiento de solares para urbanizar, y de caballerías y peonías para las faenas agrícolas entre los pobladores iniciales llegados de Europa; las facultades atribuidas a los cabildos para determinar el uso y explotación de las tierras comunales y para mercedar las tierras del rey; las concesiones de minas y lavaderos de oro, la edificación de inmuebles para vivienda y para fines industriales, comerciales, públicos o privados demuestran el peso de la materia jurídica de derechos reales en la historia cubana inicial (Rivero, 2005, p. 4)

En la legislación sustantiva civil y constitucional cubana el usufructo y la propiedad privada constituyen las dos formas de tenencia de la tierra. Sobre el tema en cuestión “La Ley No. 59, Código Civil, de 16 de julio de 1987, establece en su artículo 211 que el Estado puede entregar en usufructo bienes de propiedad estatal a personas naturales o jurídicas en los casos y con las formalidades previstas en las disposiciones legales, y en su Disposición Final Primera dispone que sin perjuicio del carácter supletorio de este Código, se rigen por la legislación especial, entre otros, todo lo concerniente al régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y demás bienes destinados a la producción agropecuaria y forestal”.¹¹

La norma rectora en materia agraria titulada “Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios” y mejor conocida como el Decreto Ley 125 de 30 de enero de 1991, establece en su artículo 3 que la tierra propiedad del Estado podrá ser entregada en usufructo y que tal entrega debe ser aprobada por el Ministerio de la Agricultura, oído el parecer de la Asociación

10. Importante conquistador español y primer gobernador de Cuba. Fundador de las primeras siete ciudades españolas de Cuba. Considerado como el primer hispano-cubano de la historia.

11. Segundo por cuanto del Decreto-Ley 259 de 2008 “Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo”. Publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria. 24, La Habana, de fecha 11 de julio de 2008.

Nacional de Agricultores Pequeños y del Ministerio del Azúcar cuando corresponda.

En 2008, al verse latente la necesidad de elevar la producción de alimentos y reducir su importación surge el Decreto-Ley 259 de 2008 “Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo”, con el objetivo de concentrar en un solo cuerpo legal las disposiciones y regulaciones jurídicas referentes a la entrega de tierras en usufructo, para todos los fines productivos. Este manifiesto legal dio destino a tierras estatales ociosas, entregándolas en concepto de usufructo tanto a personas naturales como jurídicas.

Más tarde, en 2012, debido a las nuevas condiciones socioeconómicas establecidas en la economía cubana surge el Decreto Ley 300 “Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo”. Este cuerpo legal en sus inicios contribuyó a mitigar las regulaciones ya existentes en el Decreto Ley 259 de 2008, con el objetivo de perfeccionar el proceso de producción y el tratamiento jurídico para todos los usufructuarios de tierras estatales. De este modo quedaba asegurada la sostenibilidad de las tierras entregadas en usufructo para fomentar el incremento de la producción agropecuaria, forestal y de frutales. Luego en 2018 nace una nueva norma, el Decreto Ley 358 que viene a viabilizar aún más los procesos de entrega de tierra y a flexibilizarlos para favorecer aún más al campesinado y a la economía del país.

A pesar de no encontrarse de forma específica regulada en ninguna de estas legislaciones que se han mencionado con anterioridad, se puede ver la presencia de la familia como un eslabón importante en la cadena de la producción agrícola. En este sentido, la mano de obra familiar fomenta esta actividad; de igual manera al generarse más producción la familia puede autoabastecerse y encontrar en la agricultura el sustento de sus miembros. De cierto modo, esta interrelación familia-agricultura se puede ver como un proceso de retroalimentación, donde el trabajo desempeñado por la familia campesina se ve recompensado con los productos que se recogen de la cosecha. En cuanto a la

producción destinada a la comercialización, también la familia viene siendo una especie de motor impulsor. Mientras más mano de obra familiar exista, más producción va a ser consignada a fines comerciales.

Lo mismo ocurre con las tierras que son entregadas en concepto de usufructo. En gran medida los usufructuarios encuentran en ellas el sustento de su núcleo familiar y a su vez estos ayudan al usufructuario en el cultivo de la tierra. En ocasiones no es valorado el alcance que posee la familia dentro de la esfera de la agricultura. Las investigaciones realizadas solo centran su atención en la mayoría de los casos en la producción, sin tener en cuenta que la misma no sería posible sin las manos del hombre.

La aplicación de las normas reguladoras de la entrega de tierras ociosas en usufructo en Cuba como vía para el fomento de la agricultura familiar

Con la implementación de los Decretos Ley 259 de 2008, 300 de 2012 y 358 de 2018 el sector agrícola estatal dio un giro de noventa grados, transportándose hacia un nuevo escenario donde la familia ocupó el papel protagónico. Es por ello que cuando se habla en Cuba de usufructo resulta fácil asociarlo con agricultura familiar a pesar de que este término no se encuentra taxativamente regulado en las legislaciones agrarias existentes en el país. Para una mejor comprensión de esta relación es prudente resaltar las características que posee en Cuba el agricultor familiar.

El agricultor familiar cubano se caracteriza por poseer pequeñas extensiones de tierra con un régimen de tenencia variado que incluye la propiedad y el usufructo. Prevalece la utilización de la mano de obra familiar acompañada de un pequeño número de trabajadores asalariados. Son los miembros del hogar quienes participan de manera directa en el proceso productivo. El agricultor familiar se dedica a producciones de múltiple destino, es decir, produce tanto para la comercialización como para

el autoconsumo. La cooperativización y la responsabilidad social de la producción son elementos que también lo caracterizan.

Por último, los ingresos del núcleo familiar provienen fundamentalmente de la actividad agrícola que se realiza, aunque no excluye la existencia de otras fuentes de ingresos relacionadas esencialmente con la pequeña industria, las producciones artesanales de alimentos elaborados, la cría de animales de granja y el agro turismo.

En Cuba, se asume la agricultura familiar como premisa para avanzar hacia la seguridad alimentaria. Como primeros pasos se destaca la creación de fincas especializadas en plantas medicinales en montañas, estrategia muy acertada que eleva el nivel de vida de las poblaciones locales. Con ella se aprovechan los conocimientos de los agricultores para obtener materias primas con las cuales elaborar medicamentos que combaten o previenen enfermedades. También se considera una vía para incrementar la variedad y producción de frutales, así como el cultivo de especies autóctonas y naturalizadas.

Otro dato importante que se debe tener en cuenta es que en los últimos tiempos muchos cultivos tradicionales han sido relegados por aquellos que son más comercializables y hay que destacar las posibilidades que ofrecen especies autóctonas de cultivarse en pequeñas parcelas con insumos mínimos y que permiten también su empleo como alimento animal. Con la entrega de tierras en usufructo, el productor tiene en sus manos la posibilidad de diseñar su estrategia productiva en función de sus disponibilidades de insumos, de las características del suelo y el clima que lo rodee. De esta forma se garantizarán los alimentos y la fuerza laboral también.

Si bien con el Decreto Ley 259 de 2008 existió una apertura a la entrega de tierras en usufructo en Cuba los mayores avances se alcanzan con el Decreto Ley 300 de 2012 y el Decreto Ley 358 de 2018. En este sentido, se evidencia un fuerte desarrollo de la Agricultura Familiar en el país partiendo del

hecho de que son los agricultores pequeños uno de los sujetos que como personas naturales pueden recibir este beneficio, incluyendo la posibilidad de implicar a sus familiares en la actividad agrícola.

Otro elemento que se puede visualizar en las normas y que corrobora la idea de que la familia está inmersa en este proceso es la palabra autoabastecimiento, la cual semánticamente se puede ver como una forma de abastecerse de determinados bienes, dependiendo de la autonomía personal para lograr la supervivencia. Esto es precisamente la esencia del agricultor familiar.

Importancia de la agricultura familiar

Se ha demostrado, con el desarrollo de esta investigación, que en la práctica la agricultura familiar resulta significativa, es por ello que no pueden dejar de mencionarse una serie de factores que son difíciles de ignorar. Primeramente, hay que tener en cuenta las condiciones agroecológicas, así como también las características territoriales, elementos a favor en el país, pues la tierra en general se muestra propicia para desempeñar la actividad agrícola. En segundo lugar, se encuentra el acceso a los mercados, a la tierra, a los recursos naturales, a la tecnología y a los servicios de extensión, elemento que dadas las circunstancias económicas por las que atraviesa el país desde el bloqueo impuesto por los Estados Unidos de América, se dificulta en gran medida, y que por supuesto atañe a toda localidad. Realmente Cuba no cuenta con los recursos suficientes para producir, ni con la tecnología que se requiere para la actividad agrícola pero aun así logra con sus propios medios poner en práctica una agricultura, que posibilita al campesinado cubano el autoabastecimiento, la comercialización y la realización de otras actividades conexas.

Actualmente la agricultura familiar en Cuba es trascendental. Con la misma se garantiza la seguridad alimentaria, teniendo en cuenta que mientras más se produce, más alimentos se obtienen, de

este modo el agricultor consigue el sustento de su familia y puede comercializar al mercado los productos restantes para saciar las necesidades de otros miembros de la sociedad. A través de esta actividad se rescata el cultivo de especies autóctonas, es decir, que son originarias de Cuba, propias del ecosistema en el cual se hallan y, por lo tanto, canalizan mejor los flujos de materia y energía.

Además, se incrementa la variedad y producción de frutales, contribuyendo a un número más elevado de esa especie. En el campo de la medicina verde se pueden apreciar avances con la creación de fincas medicinales que elevan el nivel de vida y ayudan a combatir un sinnúmero de enfermedades con etiología desconocida. Se garantiza el uso racional y sostenible de los recursos naturales, lo cual protege en gran medida la biodiversidad agrícola.

Es necesario mencionar el componente cultural que guarda en su seno la agricultura familiar, dado que, por ser tan positiva se le reconoce como un elemento de la idiosincrasia de los cubanos. La misma constituye una forma de vida humilde que favorece el desarrollo del país y contribuye a la erradicación del hambre en las comunidades agrícolas garantizando una dieta equilibrada. Con estas prácticas queda demostrado un acrecimiento de la economía local.

La referida forma de agricultura ofrece trabajo a una gran parte de la población laboral activa, personas que la reconocen como un medio para ganarse la vida, por ello muchos familiares están en la producción agrícola. Aunque esta actividad aún no ha cobrado el auge suficiente sí es algo que practican los productores, puesto que sus familias hacen parte de la producción y su mano de obra incide en los resultados que se alcanzan.

Para Funes en Cuba la agricultura familiar posee tres virtudes; ser culturalmente apropiada, económicamente factible, ecológica y energéticamente sustentable (2014), a lo que los autores incorporan la

continuidad de la práctica agrícola, aspecto que garantiza que Cuba sea un territorio eminentemente agrícola.

CONCLUSIONES

La agricultura engloba todo un conjunto de técnicas y conocimientos que hacen posible cultivar la tierra, que –a su vez– es considerada un arte social. En la actualidad es una realidad que el sector agrícola es un pilar fundamental de la economía cubana, en virtud de ello el país es catalogado como “eminente agrícola”. La familia juega un papel protagónico en el escenario de las nuevas transformaciones que han surgido en el sector agrícola, teniendo en cuenta que es la mano de obra preponderante en el cultivo de la tierra, de allí el surgimiento de la llamada agricultura familiar, término que hace referencia a la forma de producción desarrollada en zonas rurales, con fuerza de trabajo familiar, que comprende la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola.

A través de este derecho el usufructuario obtiene para beneficio suyo y de su familia una parcela de tierra, contrayendo la obligación de trabajarla de forma permanente y activa por el tiempo estipulado en el contrato de usufructo.

Con la promulgación de los Decretos-Ley 259 de 2008, 300 de 2012 y 358 de 2018, concernientes a la entrega de tierras ociosas estatales en usufructo, se visibilizó la relación que guarda este derecho real con la agricultura familiar. En Cuba –a partir de la entrega de tierras en usufructo– cobró auge la práctica de la agricultura familiar y el ordenamiento legal en sede agraria refleja un tratamiento omiso en cuanto a esta institución, de ahí el desconocimiento por parte de los agricultores pequeños, que la practican, pero no la identifican. Es por ello que se hace necesario que la agricultura familiar ocupe un lugar al igual que el usufructo en las legislaciones agrarias cubanas, teniendo en cuenta la interrelación que poseen ambos y los beneficios que generan para el país, en la búsqueda de una mayor soberanía alimentaria de los cubanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Engels, F. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/bas/es/marxhttp://www.ucm.es/info/bas/es/marx-eng/84of/84OF.htmeng/84of/84OF.htm>>
- » Fernández, J., Carreras, D. y Yáñez, R. (2004). *Manual de Derecho Romano*. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
- » Funes, F. Panel sobre la agricultura Familiar, en la sede la Asociación Cubana de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/paises/cuba/noticias/panel-sobre-agriculturahttp://www.rlc.fao.org/es/paises/cuba/noticias/panel-sobre-agricultura-familiar-en-feria-del-libro-cuba-2014/familiar-en-feria-del-libro-cuba-2014/>>
- » Kemelmajer, A. y Pérez, L. (2006). *Nuevos Perfiles del Derecho De Familia*. Libro Homenaje a la profesora Dra. Olga Mesa Castillo. Argentina: Editorial. Rubinzal-Culzoni.
- » McCormack, M., (Coordinadora). (2007). *Temas de Derecho Agrario cubano*. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
- » Ossorio, M. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, 1ra Edición Electrónica.
- » Rivero, O. (Coordinador). (2005). *Temas de Derechos Reales*. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
- » Rosental, M y Ludin, P. (1981) *Diccionario filosófico*, Edición Revolucionaria, Editorial Política.
- » Sanches, A. *"Agricultura Familiar en Discusión: Conceptos, Institucionalidades, Potencialidades, Límites y Desafíos"*. Disponible en: http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/iniciativa/content/pdf/gt2025/2011_0621/sanches.pdf
- » Sánchez, F. (1900). *Estudios de Derecho Civil y el Código Civil*, tomo III -*Historia General de la legislación española*-. Madrid: España: 2da edición, Estudio Tipográfico, Sucesores de Rivadeneyra. Impresores de la Real Casa.
- » Código Civil cubano, Ley 59 de 16 de julio de 1987. Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria 3, la Habana. 20 de enero de 1988.
- » Decreto-Ley 125 de 1991 "Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios". Publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria 1, La Habana. 30 de enero de 1991.
- » Decreto-Ley 259 de 2008 "Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo". Publicado en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria 24, La Habana. 11 de julio de 2008.
- » Decreto-Ley 300 de 2012. "Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo". Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria 45, La Habana. 22 de octubre de 2012.
- » Decreto-Ley 358 de 2018. "Sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo". Publicada en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria 39, La Habana. 7 de agosto de 2018.

Los contratos agrarios valencianos, la soberanía alimentaria y la pandemia

Valencian agrarian contracts, food sovereignty and the pandemic

Autor: Francisca Ramón Fernández

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.13282>

Para citar este artículo:

Ramón Fernández, F. (2022). Los contratos agrarios valencianos, la soberanía alimentaria y la pandemia. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 119-138.



Los contratos agrarios valencianos, la soberanía alimentaria y la pandemia

Valencian agrarian contracts, food sovereignty and the pandemic

Francisca Ramón Fernández

Profesora titular de Derecho civil
Doctora en Derecho
Universitat Politècnica de València (España)
Escuela Técnica Superior de Ingeniería del Diseño (ETSID)
Camino de Vera, s/n. 46022 Valencia (España)
frarafer@urb.upv.es
<https://orcid.org/0000-0002-0936-8229>

Recepción: Septiembre 14 de 2021

Aceptación: Noviembre 9 de 2021

RESUMEN

La contratación agraria en la Comunitat Valenciana (España) se relaciona con el espacio de la Huerta y el comercio de proximidad de productos agrarios. La influencia de la costumbre valenciana se muestra en el ámbito agrario y ha sido recogida en la legislación analizada. El objetivo de este estudio es dar a conocer la forma de venta a través de *La Tira de Contar* mediante la cual el agricultor potencia una cultura local y la soberanía alimentaria mediante esta singular forma de transacción, y las consecuencias que ha tenido la

pandemia en el ámbito agrario valenciano. La metodología utilizada ha sido el análisis de la legislación y la aportación de la doctrina sobre esta materia.

Como principales resultados se puede indicar que la protección de la legislación de los contratos agrarios y de la Huerta permiten la pervivencia de un sector que se ha visto afectado por factores económicos. La forma analizada de venta y la costumbre se mantienen a lo largo del tiempo y muestran un ejemplo de adaptación de la agricultura.

* Artículo de reflexión.

Agradecimientos

Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D+i «Retos investigación» del Programa estatal de I+D+i orientado a los Retos de la Sociedad del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades RTI2018-097354-B-100 (2019-2022) y Proyecto de I+D+i Retos MICINN (PID2019-108710RB-I00, 2020-2022), y Grupo de Investigación de Excelencia Generalitat Valenciana "Algorithmical Law" (Proyecto Prometeu 2021/009, 2021-2024).

La crisis sanitaria por la pandemia ha producido efectos negativos y denota que la agricultura debe ser objeto de una futura modernización a través de las nuevas tecnologías.

PALABRAS CLAVES

Contratos; Agricultura; España; Costumbres y tradiciones; Pandemia; Soberanía alimentaria.

ABSTRACT

Agricultural contracting in the Valencian Community (Spain) is related to the Huerta area and the proximity trade of agricultural products. The influence of the Valencian custom is shown in the agricultural field and has been included in the legislation analyzed. The objective of this study is to publicize the form of sale through La Tira de Contar through which the farmer promotes a local culture and food sovereignty through this unique form of transaction, and the consequences that the pandemic has had on the Valencian agricultural area. The methodology used has been the analysis of the legislation and the contribution of the doctrine on this matter. As main results we can indicate that the protection of the legislation of the agrarian contracts and of the Huerta allow the survival of a sector that has been affected by economic factors. The analyzed form of sale and the custom are maintained over time and show an example of adaptation of agriculture. The health crisis caused by the pandemic has produced negative effects, and denotes that agriculture must be subject to future modernization through new technologies.

KEYWORDS

Contracts; Farming; Spain; Customs and traditions; Pandemic; Food sovereignty.

INTRODUCCIÓN

La existencia de peculiaridades en el ámbito agrario –en el que existe una regulación específica– determinan que el espacio, el paisaje y la producción agraria de proximidad cobre un valor extraordinario.

Son formas contractuales arraigadas en la costumbre y que se han ido desarrollando a lo largo del tiempo. Recientemente, en la Comunitat Valenciana (España), esta tradición agraria consuetudinaria se ha positivizado en las normas que vamos a analizar en el presente trabajo. Es una forma de dar un respaldo legislativo a un sector que ha sufrido la crisis económica y, ahora, la crisis sanitaria por la pandemia. Un sector que necesita ser revalorizado, al sector agrario.

La denominada agricultura de proximidad, en la que precisamente el pequeño productor de la cosecha tiene que vender sus productos y en el que se ve amenazado por los grandes mercados, se debe empoderar y pervivir en una situación en la que el campo se ha visto afectado por múltiples factores.

La Declaración del Foro de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria, hecha en Roma, en 2002, en el que se entiende por tal “un derecho de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrícola, pesquera y alimentaria de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos”, vamos a analizar la singular contratación de frutos que se establece en la Comunitat Valenciana. Esta se vincula de forma muy estrecha con el espacio, la Huerta valenciana y desarrolla una producción agrícola de proximidad, para el fomento del pequeño agricultor, y que se comercializa, sin intermediarios, a través de la denominada “Tira de Contar” (Cob, 2016). La última es una forma de venta que se sitúa en la época foral y que ha subsistido hasta nuestros días; se trata de respetar una cultura propia y autóctona, así como la producción, distribución y comercialización de los productos a través de la venta directa.

Junto a ello se analizará el impacto de la pandemia en el ámbito agrario valenciano, los distintos problemas surgidos y la necesidad de utilizar las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) para ayudar al sector agrario en los momentos de crisis económica, con la finalidad de que el consumidor pueda

acceder a los productos durante la crisis económica. Ello se relaciona también con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en concreto el objetivo 2, hambre cero. En este una de las metas es “adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos” (Naciones Unidas, 2021), y también el objetivo 12, producción y consumo responsable, a través de las buenas prácticas alimentarias y el fomento del comercio de proximidad.

Entre las metas de dicho objetivo 12 se destacan las siguientes:

-Aplicación del Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles.

-Fijar la fecha de 2030 para lograr una gestión sostenible y un uso eficiente de los recursos naturales, y una reducción a la mitad del desperdicio de alimentos, así como una reducción de las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, con inclusión de las pérdidas posteriores a la cosecha.

-Promoción de prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, según la política y prioridad de cada país. (Naciones Unidas, 2021)

1. La regulación de los contratos agrarios valencianos (breve referencia)

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, España, una de las normas más importantes y representativas del Derecho civil foral valenciano es la Ley 3 de 2013, de 26 de julio; de los Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias (BOE 222, 2013), modificada por Ley 2 de 2019, de 6 de febrero; de reforma de la Ley 3 de 2013, de 26 de julio; de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias, para exigencia de la forma escrita y

para la creación del Registro de Operadores, Contratos y Relaciones Jurídicas Agrarias (BOE 51, 2019).

La agricultura en nuestra Comunidad es una fuente de riqueza muy importante, además de estar especialmente protegida por la Ley Orgánica 1º de 2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5 de 1982, de 1º de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE 86, 2006). El artículo 18 de esta norma establece dicho reconocimiento del sector agrario tanto social y cultural y “de su importante labor en la actividad productiva, en el mantenimiento del paisaje, del territorio, del medio ambiente, de la cultura, de las tradiciones y costumbres más definitorias de la identidad valenciana”, y es por ello que la Generalitat adoptará medidas tanto de carácter legislativo, como político, fiscal o jurídico, para garantizar los derechos del sector agrario, el desarrollo y protección del mismo, así como de los sujetos que intervienen en el mismo: agricultores y ganaderos.

Esta norma, la Ley 3 de 2013, sigue las directrices que se marcan en la Ley Orgánica 1º de 2006, ya que se trata de regular la contratación que se realiza en el ámbito del campo. Se contemplan los contratos de compraventa de frutos, a ojo o *a ull* o estimada, también conocida *per alfarrassar* aludiendo a la figura del corredor/ha llamado *alfarrassador/a*, y de venta a peso o *per arrovat*, que tienen un marcado carácter consuetudinario, así como los arrendamientos rústicos históricos, anteriormente regulados por la Ley 6 de 1986, de 15 de diciembre, de arrendamientos históricos valencianos (BOE 14, 1987), que queda derogada por la actual Ley 3 de 2013. Junto a estos contratos se regulan también los censos, en el artículo 53, son los denominados censos enfitéuticos “inscritos en el Registro de la Propiedad, que por el tiempo de su constitución y por el régimen de lluisme, comis, fadiga u otras características, merezcan la calificación de forales valencianos”. El concepto Lluisme se traduce en castellano por laudemio y los trabajos de buena vecindad o “Derecho al tornallom” significan “Derecho a devolver

el lomo”, que en el artículo 54 se refiere a que los agricultores que sean titulares de explotaciones colindantes o próximas – según la costumbre– se pueden ayudar en las labores agrarias. En este derecho no media ninguna retribución por la ayuda que se presta, pero quien la presta tiene “acción para exigir la de quien la hubiera recibido, con derecho a indemnización en caso de incumplimiento” (Ramón, 2015; 2021c).

2. La importancia de la Huerta valenciana para la agricultura: el empoderamiento de sus productos y la soberanía alimentaria

La Huerta es un paisaje agrario relevante y singular del Mediterráneo, con un gran valor simbólico, y con una producción agrícola de proximidad, así como una gran importancia en el sector alimentario (Ramón, 2021d).

La Huerta valenciana ha sido objeto de protección a través de la Ley 5 de 2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de Valencia (BOE 96, 2018) y del Decreto 219 de 2018, de 30 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (DOGV 8448, 2018). Se reconoce en el artículo 4 la función social y pública de dicho espacio, que tiene un valor patrimonial natural, cultural y paisajístico, ya que favorece el desarrollo del sector agrario, la soberanía alimentaria, el bienestar de las personas, el uso sostenible y la prevención del cambio climático. El suelo de la Huerta tiene unas características específicas y una de ellas es la fertilidad del mismo (artículo 9). Su alta capacidad agrológica favorece el cultivo de los denominados productos de la Huerta valenciana (en especial, la chufa – de donde se obtiene la conocida horchata–, frutas, en concreto la naranja y las verduras, algunas de ellas utilizadas para la elaboración del plato valenciano por excelencia, la paella, como es el caso del *garrofó* (un tipo de haba) o la *ferradura* (una clase de judía), y que están en tramitación de ser declarada bien de interés cultural inmaterial (F.B., 2021). Estos productos se relacionan con una forma de venta denominada La Tira de Contar, y que se

analizará en el punto siguiente del trabajo y que data de la época foral, perviviendo hasta nuestros días (Ramón, 2020a).

La Huerta valenciana se relaciona también no solo con los productos agrarios que se cultiva, sino también con el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, un tribunal consuetudinario, que resuelve los conflictos de riego, y que depende de la existencia de la Huerta para su pervivencia. Sin Huerta no hay Tribunal de las Aguas. Precisamente, son muchos los factores que ponen en peligro la Huerta valenciana, como es la falta de cultivo del suelo, las dificultades de venta de los productos agrarios y el escaso rendimiento de la venta, la falta de agricultores, ya que normalmente no se produce la sucesión a la segunda generación, y los hijos de los agricultores prefieren realizar otra actividad profesional, y de ahí el abandono del suelo, abandono que actualmente con la Ley 5 de 2018, puede ser objeto de expropiación por la falta de cultivo del mismo (Ramón, 2021).

La red primaria y estándar global de zonas verdes y parques públicos, según indica el artículo 24 del Decreto Legislativo 1 de 2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana (DOGV 9129, 2021), en los municipios que están incluidos en el ámbito de la Ley 5 de 2018, la reserva de parque público de cinco metros cuadrados por habitante (5 m²/hab) se podrá reducir según los casos que se indican en dicha norma.

El Consejo de la Huerta de Valencia, que se regula en el artículo 39 de la Ley 5 de 2018, es un consorcio que tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y cuyo principal objetivo es garantizar la pervivencia y promover la dinamización de las actividades agrarias en dicho espacio, fomentando una agricultura sostenible, el fomento de la participación ciudadana, la soberanía alimentaria, la reconexión campo-ciudad, y el impulso de un sistema agroalimentario local. Una de sus funciones (artículo 41) es la formativa, a través de la formación a las personas que desarrollen

su actividad agraria en la Huerta de los conocimientos referentes a la agroecología y la soberanía alimentaria, desde una perspectiva social y educativa.

En cuanto a la soberanía alimentaria, hay que tener en cuenta lo indicado en la Decisión (UE) 2021/764 del Consejo de 10 de mayo de 2021 que establece el Programa Específico por el que se ejecuta el Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte Europa, y por la que se deroga la Decisión 2013/743/UE (DOUE 167, 2021), en la que se indica como una de las líneas generales, la pesca sostenible y acuicultura en todas sus formas, incluidas fuentes alternativas de proteínas con una seguridad alimentaria, una soberanía alimentaria y una resiliencia frente al cambio climático mayores.

Por su parte, la Ley 16 de 2017, de 1º de agosto, del cambio climático de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE 234, 2017) menciona que el calentamiento global no solo afecta al medio ambiente, sino que tiene consecuencias en la biodiversidad, en el modelo económico, la movilidad, el comercio, la soberanía alimentaria, el acceso al agua y a los recursos naturales y también respecto de las infraestructuras y la salud. Como dispone en el artículo 14, las medidas que se adopten en la agricultura deben estar encaminadas a reducir, entre otros, el desperdicio alimentario y una de las medidas es la promoción de los productos agroalimentarios ecológicos y de proximidad, para que la agricultura desarrolle variedades locales que se adapten a las condiciones climáticas y que se pueda avanzar hacia un modelo de soberanía alimentaria altamente eficiente y de calidad.

El fondo climático que se regula en el artículo 51 –de carácter público– tiene como objetivo ser un instrumento para ejecutar la política y acción de mitigación y adaptación al cambio climático que impulse la actuación de “transformación del modelo agroindustrial en un nuevo modelo que garantice la soberanía alimentaria”.

En cuanto a la normativa estatal, la Ley 7 de 2021, de 20 de mayo, de cambio

climático y transición energética (BOE 121, 2021), contempla medidas orientadas a la seguridad alimentaria en relación con el cambio climático. Se incluirán dentro del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático medidas de adaptación para mitigar los riesgos en la seguridad alimentaria que están asociadas a dicho factor, incluidos la aparición de riesgos emergentes alimentarios.

Por su parte, la Ley 18 de 2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible de la Comunitat Valenciana (BOE 4, 2018) establece como una de las prioridades de la cooperación internacional al desarrollo, el derecho al desarrollo incluyendo la soberanía alimentaria y la propiedad de la tierra, el fomento de relaciones comerciales, justas, el consumo responsable y el comercio justo, y el autodesarrollo de los pueblos indígenas.

Interesa destacar en relación con la soberanía alimentaria la Ley 3 de 2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña (DOG 7900, 2019), en la que se planifica la gestión de los espacios agrarios, para la promoción de una actividad económicamente viable, sostenible y respetuosa con el medio ambiente (Noticias Jurídicas, 2019).

3. La costumbre valenciana en la agricultura: de la contratación agraria a la “Tira de Contar”

En el ámbito agrario valenciano la costumbre ha tenido un papel fundamental. De hecho, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, al que ya se ha hecho referencia, indica en su Preámbulo que:

Pretende también esta reforma el impulso y desarrollo del Derecho Civil Foral Valenciano aplicable, del conocimiento y uso de la lengua valenciana, de la cultura propia y singular de nuestro pueblo, de sus costumbres y tradiciones. Por eso el desarrollo legislativo de las competencias de la Generalitat, en plena armonía con la

Constitución Española, procurará la recuperación de los contenidos de los «Los Fueros del Reino de Valencia», abolidos por la promulgación del Decreto de 29 de junio de 1707.

Dicha costumbre ha estado presente en los contratos agrarios y se ha positivizado con la legislación analizada, la Ley 3 de 2013, cuya finalidad también fue adaptarse a las nuevas realidades socioeconómicas del campo valenciano y la protección frente a prácticas abusivas, siendo la parte más débil la del agricultor.

La costumbre y su pervivencia han sido decisivas para conformar el Derecho civil foral valenciano (Ramón, 2001; 2002; 2007, 2008a, 2008b y 2011). Su importancia también queda reflejada en el artículo 1287 del Código civil, al indicar: “El uso o la costumbre del país se tendrán en cuenta para interpretar las ambigüedades de los contratos, supliendo en éstos la omisión de cláusulas que de ordinario suelen establecerse”. La costumbre es la norma no escrita, rige en defecto de ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o la orden pública y debe ser probada ante los tribunales (artículo 1.3 del Código civil).

En relación con la contratación agraria y los distintos contratos que regula la Ley 3 de 2013, según indica el Preámbulo, al regularse ambas modalidades (a ojo y a peso) con la intención de integrar las distintas prácticas vinculadas a cada zona y producto, distinguiendo el uso agrario de la costumbre. Se respeta la costumbre, con las modificaciones necesarias derivadas de la práctica y del contexto social y económico, y la necesidad de proteger a la parte contractualmente más débil (el agricultor/a), ya que se han producido abusos que han sido objeto de denuncia por las asociaciones agrarias.

Ese fue uno de los motivos de reforma de la Ley 3 de 2013, por la Ley 2 de 2019, para evitar la denominada “venta a resultas”. Precisamente, la Unió de Llauradors (Unión de Labradores) considera que se ponga en marcha el Registro de operadores, contratos

y otras relaciones jurídicas agrarias que indicaba la Ley 2 de 2019, para aportar una mayor transparencia e información de los precios y evitar los fraudes (Camp Valencià, 2020). Además, se debe tener en cuenta la Ley 12 de 2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (BOE 185, 2013) y la Ley 8 de 2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (BOE 328, 2020).

La costumbre es invocada por la legislación referida en diversas ocasiones que se van a mencionar (Ramón, 2018):

- a) En el caso de la venta en la modalidad “a ojo”, interviene una tercera persona denominada corredor o *alfarrassador/a* que es quien calcula, cuantifica, de forma aproximada la cosecha futura, ya que se encuentra la misma “en flor”. Se expresa en las medidas propias del tipo de cultivo y costumbre del lugar (artículo 3) (Ramón, 2021b). Se alude también a la costumbre en este caso, cuando se indica en el Preámbulo que “conforme a la costumbre, no se ha exigido poder de representación escrito, puesto que no siempre el corredor o la corredora cumple la misma función: en unos casos (zonas y productos) aparece como verdadero mandatario o mandataria, conocido o conocida y reconocido o reconocida como tal por ambas partes, aunque su mandato no sea representativo; pero en otros casos (otras zonas y productos) su actuación inicial es más próxima a un revendedor o revendedora, pese a que al final del proceso acabe presentando a un comerciante comprador o a una comerciante compradora”; b) En el caso de la venta a peso o *per arrovat* respecto a la entrega de la cosa, si la obligación de cosechar es de quien vende y a su cosa, se entiende entregada donde se realice el pesaje o cómputo, salvo que otra cosa se haya pactado o resulte de la costumbre del lugar (artículo 19). El pesaje o cómputo del fruto y la selección en el caso de no haberse pactado la venta al

contado, se realizará en el tiempo y lugar pactado. Si no se pacta, se estará a la costumbre del lugar o a los usos propios del producto, y en su defecto, se realizará en el propio campo y el mismo día de ser cortado o separado (artículo 20).

En el caso de los arrendamientos, se hace mención a la costumbre en los siguientes preceptos:

a) Según la disposición adicional tercera, la prelación de fuentes está constituida por la Ley 3 de 2013, en defecto de los previsto en la misma, la costumbre valenciana (nótese que es el único precepto donde menciona la costumbre valenciana, en el resto hace referencia solo a la costumbre), los principios generales del derecho valenciano en materia de contratación agraria y arrendamientos históricos y la doctrina jurisprudencial civil del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana; b) En cuanto a la duración del contrato, se entiende celebrado por tiempo indefinido, sin perjuicio de su resolución o extinción por las causas previstas en la Ley o determinadas por la costumbre (artículo 34); c) Respecto a las obligaciones económicas, salvo pacto o costumbre del lugar en contrario, le corresponde al arrendatario/a el pago del cequiaje, desagüe, guarderías, conservación de caminos o vías rústicas y otros análogos que se correspondan con la finca arrendada (artículo 38); d) En cuanto a la declaración judicial o administrativa, el artículo 50 determina que los arrendamientos constituidos desde tiempo inmemorial o, en todo caso, antes de que entrara en vigor la Ley de 15 de marzo de 1935, sobre tierras que se encuentren en el ámbito de la Comunitat Valenciana, que perduran por tiempo indefinido y se han venido rigiendo por la costumbre y la Ley 6/1986, podrán ser declarados históricos valencianos por la consejería competente en materia de agricultura; e) Respecto a la transitoriedad de los contratos de compraventa que se hubieren celebrado

antes de la vigencia de la Ley 3 de 2013, se regirán por lo pactado y la costumbre, si bien la parte que alegue un régimen consuetudinario coincidente con lo previsto en la norma estará dispensada de su prueba (Ramón, 2021d).

Los productos resultantes del campo valenciano se comercializan a través del comercio de proximidad, y los productos de la Huerta de València llegan a través de la venta directa del agricultor al consumidor, mediante los mercados de venta directa, sin intermediarios (Marzal, 2017; Marzal, 2018). Se pretende que los pequeños agricultores, puedan vivir de la venta de sus productos y se potencia la soberanía alimentaria, para evitar la falta de cultivo del campo, el mantenimiento de las parcelas de cultivo, y el desarrollo de los productos autóctonos cuya calidad viene avalada por las marcas de calidad y las denominaciones de origen protegidas.

En cuanto a la jurisprudencia, se pueden indicar algunos pronunciamientos de interés en el que se hace referencia a la costumbre:

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 05 de junio de 2014 (TOL4.542.987), aunque refiriéndose a la derogada Ley 6 de 1986, menciona la “llibreta” como documento típico, peculiar y característico de los arrendamientos consuetudinarios valencianos “en la que se hace constar los pagos de renta según la costumbre de efectuarlos coincidiendo con determinadas festividades, como puedan ser San Juan, San Miguel, Todos los Santos o Navidad, dependiendo de la clase de cultivo”.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana de 03 de junio de 2015 (TOL5.556.997) en la que se indica que es “costumbre de repercutir el IBI en un caso de arrendamiento, lo que ha sido aceptado por las partes, dado que en los recibos de la renta consta de forma expresamente recogido que se repercute el pago de dicho tributo, así como los cequiajes y ajuste”.

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 06 de junio de 2016 (TOL1437586), que alude a que “Es costumbre en la compraventa de cítricos, el pago por el vendedor de un 3% de comisión al corredor que interviene en la compraventa”.

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 21 de junio de 2019 (TOL7.593.674) en el que se expresa que “El haber decidido no seguir recogiendo, no puede sin más -entendemos- atribuir el riesgo de pérdida de la cosecha al vendedor, que se ha comprometido "hasta la recogida total de la cosecha, a cuidar de los huertos según los usos y costumbres de buen agricultor, y cuestión importante asumiendo el vendedor el riesgo y ventura de la fruta antes de iniciar su recolección”.

Y la Sentencia de la Audiencia Provincial de Valencia de 10 de junio de 2020 (TOL8.124.082) que se menciona la “Recogida de 2000 arrobas de mandarina modalidad clemenpons, periodo de recolección del 1 de octubre al 15 de noviembre de 2018, conforme a la costumbre y dependiendo del estado de maduración en ese periodo”.

El comercio de proximidad en la Comunitat Valenciana dispone de una regulación específica, como es la Ley 3 de 2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunitat Valenciana¹, en la que se hace referencia al comercio de proximidad, con la finalidad de evitar desplazamientos y potenciar la sostenibilidad, al no tenerse

que utilizar medios de transporte. Se alude al carácter histórico, la necesidad de potenciar determinadas zonas agrarias, así como la intervención administrativa, de los agentes económicos y del sector empresarial. El artículo 29 que regula los objetivos de la ordenación comercial, los relaciona con los objetivos de ordenación territorial, protección paisajística y del desarrollo urbanístico de la Comunitat Valenciana, y menciona la necesidad de crear un marco de implantaciones comerciales para primar la sostenibilidad territorial (Ramón, 2021). Esta política asegurará el mantenimiento de las condiciones de proximidad, accesibilidad, diversidad y servicio del comercio (Ramón, 2021). En el artículo 32 vemos que también en el ámbito de la actividad comercial se fomenta el desarrollo de dotaciones comerciales que estén orientadas a satisfacer la necesidad poblacional, y se potencie la proximidad (Ramón, 2021).

Una de las formas de comercio de los productos de la Huerta Valenciana, en la que el agricultor vende sin necesidad de intermediarios, es la denominada *La Tira de Contar*. Se trata de una fórmula de venta que está situado en MercaValencia en la actualidad. Anteriormente se desarrolló en el Mercado Central, y después en el Mercado de Abastos de la Ciudad, hasta su actual ubicación (Mercavalencia, s/f).

Esta forma de venta tiene sus orígenes en el siglo XII, instalándose en la Plaza de la Hierba, se consolidó como un derecho de los agricultores durante la época foral. Posteriormente, en el siglo XVI, se instaló frente la Lonja del Comercio, en la Plaza del Mercado, más allá de la muralla musulmana de la ciudad (Ramón, 2021a). A raíz de las obras de construcción del actual Mercado Central de Valencia, a principios del siglo XX, se ubicó en los alrededores de la Iglesia de San Agustín. A partir de la década de los años 20 y 40 del siglo pasado, se instaló en la Gran Vía Fernando el Católico, después en el Mercado de Abastos y a partir de los años 1981 en MercaValencia, ubicación actual de *La Tira de Contar*, donde cuenta con una nave para su actividad, con un espacio de 6.000 metros cuadrados, en el que un total de 1300

1. BOE 91, de 16 de abril de 2011. También véase: Decreto-Ley 1 de 2016, de 26 de febrero, del Consell, de modificación del Decreto-Ley 1 de 2015, de 27 de febrero, del Consell, de horarios comerciales en la Comunitat Valenciana, y de la Ley 3 de 2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana (DOGV 7731, de 1º de marzo de 2016); Decreto-Ley 8 de 2017, de 29 de diciembre, del Consell, de modificación de la Ley 3 de 2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de comercio de la Comunitat Valenciana, en materia de promoción de ferias comerciales oficiales como servicio de interés general autonómico (DOGV núm. 8212, de 15 de enero de 2018), y Ley 3 de 2018, de 16 de febrero, por la que se modifican los artículos 17, 18 y 22 y la disposición transitoria cuarta de la Ley 3 de 2011, de 23 de marzo, de Comercio de la Comunitat Valenciana (BOE 63, de 13 de marzo de 2018).

agricultores comercializan sus productos, con un total de entre 30.000 y 40.000 toneladas (Ramón, 2020).

En cuanto a los datos históricos del nacimiento de esta forma de venta, se considera que se produce durante la dominación árabe en la ciudad, siendo en la época de la conquista por el Rey Jaime I, que la oficializa durante el siglo XIII. En Los Fueros se refleja la figura del Almotacén o Mostaçaf, así como en el *Llibre del Mustaçaf*, donde un funcionario desempeñaba la labor de medidas, precios y abastecimiento de los productos (Bejarano, 2000; Chalmeta, 2010 y 2008; Ramón, 2020). Como señala Ramón (2020), “las normas del Almotacén en relación con el abasto y distribución establecían una base de concurrencia que relacionaba los intereses de productores y necesidades de los consumidores, mediante un sistema preciso de precios y medidas”.

Los productos de *La Tira de Contar* cuentan con un distintivo propio, que los identifica como productos de proximidad, el etiquetado “ApHorta”, que permite identificar esos productos como propios de la Huerta valenciana (Consell Agrari Municipal de València, s/f), muestra de un cultivo con responsabilidad ambiental y social y que impulsa la economía local, con la finalidad de mantener la soberanía alimentaria de los pequeños productores del campo valenciano. Se crea este distintivo en 2017 y también se incorpora una tarjeta de trazabilidad de los productos de *La Tira de Contar*, con lo que se dota de garantía al consumidor y al productor sobre las distintas fases del producto desde la recogida en el campo hasta su venta. De esta forma se conoce el origen del producto y el punto de venta del mismo, y representa un instrumento extraordinariamente válido para la seguridad alimentaria (Ramón, 2020).

Estos productos tienen unas notas distintivas (Consell Agrari Municipal de València, s/f, recogidas por Ramón, 2020):

-Están vinculados al paisaje, entorno y medio ambiente.

-Se reducen las emisiones contaminantes.

-Tienen una calidad, maduración en su punto y se trata de un producto fresco.

-Se realiza un consumo responsable y se promueve la compra racional de frutas y verduras, evitando el despilfarro alimenticio² y contribuyendo a la reducción de residuos y de envases.

-Denota un valor, al pequeño comercio del barrio como fuente de sostenibilidad social y medioambiental de la Huerta de València. Los mercados municipales y las fruterías del barrio se convierten en los principales valedores del producto de proximidad con garantías.

-Se potencia y preserva el trato humano y próximo identificatorio del carácter de las personas de la zona del Mediterráneo.

En cuanto al ámbito geográfico que abarca los productos que se venden en *La Tira de Contar* se circunscribe a la Huerta de la Vega de València, comprendiendo l’Horta Sud y Nord (Huerta Sur y Norte), aunque se permite la venta de los productos en *La Tira de Contar* de otras comarcas cercanas como es la Ribera del Xúquer, el Camp del Túria (Campo del Turia) o la Comarca de los Serrans (Serranos).

Se limita geográficamente los agricultores que pueden formar parte de la “Tira de Contar”, ya que se circunscribe a la Vega de València (Hortas Sud y Nord), pero también participan los de otras comarcas cercanas como la Ribera del Xúquer, el Camp del Túria y los Serrans.

La Tira de Contar desempeña también una función de control ante el posible fraude de la venta de los productos agrícolas, y además permite un seguimiento más

2. Precisamente alude a que “los modelos predominantes de producción, transformación, distribución y consumo de alimentos son incapaces de resolver los problemas de seguridad y soberanía alimentarias de la población mundial, la Ley 3 de 2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE 78, de 21 de marzo de 2020).

cercano de la trazabilidad de los productos (Mesa y Ramón, 2016). Es precisamente el agricultor/a el que fija el precio del producto (Bono, 2020), ya que precisamente una queja extendida de estos profesionales es el bajo precio de sus productos, en el que también se produce la circunstancia de la falta de venta de los mismo, creando un excedente de producto que amenaza el mercado de los productos de la Huerta. Precisamente la venta directa de los productos cultivados por el agricultor/a al pequeño comercio y a los mercados permite que sean estos los que fijen el precio teniendo en cuenta la variación de la oferta y demanda de los productos, y no en función de la superficie ni del mayorista.

Se trata, además, de una forma de venta más sostenible, ya que no interviene el transporte, y se reduce la contaminación atmosférica, al reducirse la cadena de intermediarios. Permite que perviva la actividad agraria tradicional, y también los pequeños comercios y los puestos de productos frescos de los mercados municipales.

Respecto a la regulación de *La Tira de Contar* debemos señalar que se reguló inicialmente por la Ordenanza Municipal de Mercados de 24 de septiembre de 2004 (BOP 249, 2004), modificada posteriormente en 2007 y 2009, se refiere a *la Tira de Contar* en diversos preceptos:

Artículo 16: “Podrá autorizarse en los mercados de distrito un número de puestos determinado para la venta temporal o «Tira de Contar», en puestos del mercado que se encuentren vacantes o en zonas habilitadas expresamente al efecto. Los puestos de los ocupantes de la «Tira de Contar» se adjudicarán a los huertanos que acudan a vender directamente y sin intermediarios, los frutos de sus cosechas propias y se concederán diariamente por riguroso orden de entrada y descarga de mercancías. La condición de huertano se acreditará, además de cuanto establece el artículo 18, mediante el recibo del impuesto de bienes inmuebles de naturaleza rústica o documento

estimado suficiente por el Excelentísimo Ayuntamiento y la certificación de su respectivo Consejo Local Agrario de que poseen tierras cultivables en alguno de los términos municipales que integran la llamada «Vega de Valencia»”.

En la actualidad se regulan por la Ordenanza Municipal reguladora de los mercados de distrito del Ayuntamiento de València (BOE 94, 2018) de 26 de abril de 2018, en cuyo artículo 8 se refiere a ella, con el siguiente texto:

“Atendiendo al derecho tradicional y consuetudinario de los agricultores y agricultoras de la Huerta de València, de acceso a espacios municipales de venta directa, en los mercados de distrito se podrá autorizar un número de puestos determinados para la venta temporal o *Tira de contar*, en paradas del mercado que se encuentren vacantes o en zonas próximas y habilitadas expresamente a este 15 efecto.

La concejalía con competencias en mercados establecerá el procedimiento de autorización, acceso y funcionamiento de estas *Tiras de contar* mediante resolución específica de la misma. La concejalía con competencias en agricultura llevará a cabo su supervisión y control.

Los puestos de la *Tira de contar* se podrán adjudicar a los agricultores y agricultoras que acudan a vender, directamente y sin intermediación, los frutos de sus cosechas propias. La condición de agricultor/a será requisito imprescindible para el ejercicio de la venta y será justificada de la manera que el procedimiento de acceso determine.

Del mismo modo, este procedimiento de acceso determinará, de manera específica, los criterios de priorización de las solicitudes recibidas, siempre atendiendo a los siguientes criterios generales que promuevan:

1. El producto de proximidad.

2. La calidad medioambiental.

3. El acceso de jóvenes o mujeres al sector agrícola.

4. Características de calidad del producto, como denominaciones de origen u otras figuras de protección y promoción de la calidad del producto alimentario agrícola o variedades locales y tradicionales.

5. La Economía Social.

6. La integración de sectores de la población en situación o riesgo de exclusión social y/o económica.

Los criterios de funcionamiento, organización y supervisión de las *Tiras de contar* de los mercados de distrito tendrán que considerar y promover la participación y gestión directa por parte de las personas físicas o jurídicas autorizadas con la colaboración de los diferentes servicios municipales.

Las autorizaciones para la venta en la *Tira de contar*, habilitarán para la venta en puesto y día determinado, con el correspondiente pago de la tasa en conformidad con la ordenanza fiscal, por un periodo determinado.

Todas las personas autorizadas para alguna *Tira de contar* estarán provistas de la correspondiente documentación específica que así lo acredite, emitida por el servicio competente en materia de mercados.

Las personas autorizadas no podrán vender en los puestos de la *Tira de contar* más productos que aquellos que sean de su propia cosecha. A aquellas personas que infrinjan este precepto les será revocada la autorización concedida”.

También se aplica el Reglamento del funcionamiento del mercado de agricultores de la Tira de Contar Junio-2021 (Mercavalencia, 2021). Se indica en su articulado que es un “espacio dedicado exclusivamente a la venta de productos

agrarios de las propias cosechas de los agricultores que no vendan sus productos solo al por mayor en un establecimiento mercantil o en un mercado”.

Según el Reglamento, las operaciones de compraventa que se realizan en *La Tira de Contar* son las relativas a los productos de alimentación humana que sean “hortofrutícolas o transformados a partir de hortofrutícolas siempre que la materia prima principal venga de producción propia”. Los productos deben ser producidos por los vendedores y provenir de explotaciones agrícolas declaradas según lo indicado en la Orden 13 de 2015, de 16 de marzo, de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se establece el procedimiento administrativo de inscripción en el Registro General de Producción Agrícola (REGIPA) (DOGV 7503, 2015). Se establece también una serie de límites para la comercialización en el Reglamento: “Todo agricultor que presente y se le autorice un cultivo leñoso (árbol) no podrá comercializar antes de 3 meses esa producción, excepto que sea propietario o arrendatario presentando la documentación oficial acreditada por el registro, de la parcela en la que se cultiva dicho cultivo”.

Se prohíbe realizar las siguientes acciones:

- a) Vender o intercambiar productos entre vendedores para su reventa;
- b) Introducir mercancías en el interior de la nave durante el horario de venta;
- c) Realizar operaciones fuera del horario oficial;
- d) Realizar operaciones de venta, almacenamiento y manipulación en espacios distintos;
- e) Utilizar tarimas por los vendedores que no estén agrupadas en la misma isla o islas colindantes del espacio.

El Decreto 5 de 2015, de 23 de enero, del Consell, por el que se regula la obligación de mantener la trazabilidad en los productos agrícolas de la Comunitat Valenciana desde su origen a su primera comercialización

(DOGV 7451, 2015), en el que se indica que: “atiende esta demanda legislativa incorporando en el texto la obligación de los agricultores y empresas agrícolas de constar en un registro oficial para acreditar su condición y el ejercicio de su actividad, a los efectos de garantizar la trazabilidad”.

Su artículo 3.2 dispone:

“Los titulares de explotación agrícola deberán constar en un registro oficial para acreditar su condición de productor y el ejercicio de su actividad a los efectos de la trazabilidad» y en su disposición transitoria segunda: «En tanto no se disponga de un registro específico de titulares de explotación agrícola, para la acreditación de dicha condición en la Comunitat Valenciana, será suficiente que consten en las bases de datos de la consellería con competencias en agricultura. En los casos en los cuales no se disponga de esa información, el interesado hará una solicitud a la consellería competente en agricultura para hacer constar que es titular de explotación agrícola”.

Respecto a su forma jurídica (Ramón, 2020), *La Tira de Contar* adopta la forma de Sociedad Agraria de Transformación (SAT). Se les aplica lo indicado en el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación (BOE 194, 1981) y la Orden de 14 de septiembre de 1982, que desarrolla el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación (BOE 242, 1982). Se trata de sociedades de carácter civil, por lo que se les aplicará también lo indicado en los artículos 1665 y sigs. del Código civil, que tienen una finalidad de carácter económico-social, y que se orientan a la “producción, transformación y comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales, la prestación de mejoras en el medio rural promoción y desarrollo agrarios y la prestación de servicios comunes que sirvan a aquella finalidad” (artículo 1 Real Decreto 1776 de 1981).

Disponen de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar cuando se inscriben en el Registro General de SAT del Ministerio de Agricultura y Pesca. Tienen una limitación de responsabilidad patrimonial, siendo su patrimonio independiente del de los socios, respondiendo en primer lugar el patrimonio social, y de forma subsidiaria el de los socios, que tendrán una responsabilidad mancomunada e ilimitada, salvo que se haya limitado su responsabilidad en los Estatutos.

Son consideradas como entidades de economía social, y se les aplica también lo indicado en la Ley 5 de 2011, de 29 de marzo, de Economía Social (BOE 76, 2011), cuyo artículo 5 establece que:

[...] forman parte de la economía social las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios establecidos en el artículo anterior.

4. La situación durante la pandemia de la agricultura valenciana: la necesidad de una puesta en valor del sector agrario. La oportunidad de las nuevas tecnologías en la venta agraria para evitar la estacionalidad.

Como se ha observado, la relación de la agricultura a través del comercio de proximidad con el consumidor es muy estrecha. Precisamente, uno de los motivos de crisis en el campo durante el tiempo de la pandemia por el coronavirus ha sido que el consumidor no podía desplazarse a los mercados de forma habitual, al haberse limitado la movilidad, a pesar de que el sector de bienes y productos de consumo permitía el abastecimiento de la población. En contratos de compraventa

durante el periodo de pandemia se incluían cláusulas presuntamente abusivas (Unión de Uniones, 2020), las cuales se pusieron en conocimiento de la Agencia de Información y Control Alimentario (AICA).

Se incluían cláusulas como las siguientes, lo que podría considerarse como abusivas (señaladas por Unión de Uniones, 2020):

- “en caso de un nuevo brote y los mercados vieran afectadas sus ventas, el comprador volvería a pactar con el vendedor nuevas condiciones del contrato (precio y fecha de recolección”;
- “no será recogido por el comprador el caqui que esté dañado o tenga un calibre por debajo de 70 mm”;
- “la fruta recolectada, al llegar al almacén del comprador, será revisada y la que tenga algún defecto no se tendrá por comprada. En el plazo máximo de 10 días se comunicará además al vendedor el destrío producido por dichos defectos, el cual será deducido de los kilos a pagar al vendedor”.
- “El destrío máximo que se podrá deducir de los kilos recolectados del vendedor será de un 20% de la fruta entrada en el almacén del comprador, sin que éste tenga nada que reclamar por los perjuicios que dicha fruta en mal estado le ha producido como son los gastos de recolección, transporte y manipulación”.

Estas cláusulas se consideran abusivas (Unión de Uniones, 2020) dado que se incorporan de forma automática, sin negociación, no se permite la comprobación de los defectos de calidad que alega el comprador, y el plazo de diez días para la comunicación del destrío se considera excesivo, debiendo el plazo ser más reducido. Además, se debe avalar con un informe técnico respecto de la fruta no apta para la comercialización y no a través de una manifestación unilateral de la parte compradora.

También se solicita que se disponga de un contrato tipo homologado, al igual que se estableció en la Orden APM/727/2017, de 20 de julio, por la que se homologa el

contrato tipo de compraventa de cosecha de naranjas y grupo mandarinas, a peso, para su comercialización en fresco, campaña 2017/2018 (BOE 182, 2017).

La pandemia ha puesto de manifiesto la esencialidad del sector agrario, precisamente durante el periodo de confinamiento, la población hizo acopio de un gran número de productos agrarios, con la finalidad de abastecerse, considerándose como un elemento primordial en la alimentación (Valencia Fruits, 2020).

Las nuevas tecnologías también tienen que llegar a la Huerta y a los productos, no solo ya en el caso de la agricultura de precisión (Ramón, 2020b), sino también en la venta de los productos a través de plataformas online.

CONCLUSIONES

La regulación de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias por la Ley 3 de 2013 ponen de manifiesto la relevancia de la costumbre en el ámbito agrario valenciano. Son muchos los preceptos que aluden a la existencia de la misma, y que determinan que se aplique en función del territorio. El elemento consuetudinario está muy presente dentro del Derecho civil foral valenciano, y de hecho, la costumbre valenciana ha sido respaldada por los tribunales.

La protección de la Huerta que hemos visto a través de la distinta regulación específica potencia y empodera los productos de la misma. A través del denominado comercio de proximidad, cuyo máximo exponente es *La Tira de Contar*, el pequeño agricultor fija los precios en función de la oferta y la demanda del mercado, y no en función de su explotación o extensión. Es un claro ejemplo de soberanía alimentaria con la puesta en valor de los productos autóctonos, que gozan de una calidad y una garantía, y se realiza dicha venta sin intermediario, directamente del agricultor.

Esta institución que hemos analizado y que se debe poner en conexión con la regulación de los contratos y otras relaciones

jurídicas agrarias de la Comunitat Valenciana recientemente reguladas por una ley que recoge la costumbre agraria, la denominada costumbre valenciana, pervive a lo largo de los siglos, y es una manifestación de un comercio local, y que data de la misma época que el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia. Todas las instituciones están relacionadas entre sí, la agricultura, el Tribunal, los productos y la Huerta, de tal forma que constituyen la esencia misma del campo valenciano, y que con la distinta normativa que hemos analizado se protege.

Los productos agrarios de la Huerta de Valenciana también gozan de una identificación, a través del etiquetado “ApHorta”, que muestra su origen y compromiso con la sostenibilidad medioambiental, al igual que sirve de apoyo al comercio local, a los agricultores autóctonos que representan un sector afectado por la crisis económica y después por la crisis sanitaria, ya que se han visto abocados a nuestras estrategias de comercialización (de la Huerta a la mesa), campañas de publicidad y crear la confianza en el consumidor ante la presentación de productos de procedencia

externa. Se pretende la revitalización de un sector que ha sufrido los embates de la pérdida de producción en el campo, y también de la explotación de la tierra.

Durante la pandemia el sector agrario se ha visto afectado también por la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos, con lo que se ha echado en falta un contrato tipo homologado para evitar abusos. También se ha puesto de manifiesto la importancia y valor del sector agrario y los productos de la Huerta, ya que durante el confinamiento la población consumió y almacenó productos agroalimentarios considerándolos como un bien prioritario para su alimentación.

Manteniendo una tradición ancestral, determinada por la costumbre valenciana, en el que esta tipología contractual se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo, ello no es óbice para que puedan ser incorporadas las nuevas tecnologías. Una opción es la venta online de los productos de la huerta, que ayudará al comercio de proximidad, con una posibilidad de incrementar la venta de productos propios de la huerta. Es aunar tradición con la modernidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referencias legislativas

- » BOE 121. (2021). 21 de mayo de 2021.
- » BOE 328. (2020). 17 de diciembre de 2020.
- » BOE 78, (2020). 21 de marzo de 2020.
- » BOE 51. (2019). 28 de febrero de 2019.
- » BOE 4. (2018). 4 de enero de 2018.
- » BOP 94. (2018). 17 de mayo de 2018.
- » BOE 96. (2018). 20 de abril de 2018.
- » BOE 234. (2017). 28 de septiembre de 2017.
- » BOE 182. (2017). 1 de agosto de 2017.
- » BOE 185. (2013). 3 de agosto de 2013.
- » BOE 222 (2013). 16 de septiembre de 2013.
- » BOE 91. (2011). 16 de abril de 2011.
- » BOE 76 (2011). 30 de marzo de 2011.

- » BOE 86. (2006). 11 de abril de 2006.
- » BOP 249. (2004). 19 de octubre de 2004.
- » BOE 14. (1987). 16 de enero de 1987.
- » BOE 242. (1982). 9 de octubre de 1982.
- » BOE 194. (1981). 14 de agosto de 1981.
- » Decreto 219 de 2018. 30 de noviembre. Del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (DOGV núm. 8448, de 20 de diciembre de 2018).
- » Decreto 5 de 2015. 23 de enero de 2015. Del Consell, por el que se regula la obligación de mantener la trazabilidad en los productos agrícolas de la Comunitat Valenciana desde su origen a su primera comercialización (DOGV 7451, de 27 de enero de 2015).
- » Decreto-Legislativo 1º de 2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana (DOGV 9129. 16 de julio de 2021).
- » Decreto-Ley 8 de 2017, de 29 de diciembre, del Consell, de modificación de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de comercio de la Comunitat Valenciana, en materia de promoción de ferias comerciales oficiales como servicio de interés general autonómico (DOGV núm. 8212, de 15 de enero de 2018).
- » Decreto-Ley 1º de 2016. 26 de febrero, del Consell, de modificación del Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, del Consell, de horarios comerciales en la Comunitat Valenciana, y de la Ley 3 de 2011. 23 de marzo, de la Generalitat, de Comercio de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7731, de 1º de marzo de 2016).
- » Decisión (UE) 2021/764 del Consejo de 10 de mayo de 2021 que establece el Programa Específico por el que se ejecuta el Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte Europa, y por la que se deroga la Decisión 2013/743/UE (DOUE núm. 167, de 12 de mayo de 2021).
- » DOGV 9129. (2021). 16 de julio de 2021.
- » DOUE 167. (2021). 12 de mayo de 2021.
- » DOGC 7900. (2019). 19 de junio de 2019.
- » DOGV 8448. (2018). 20 de diciembre de 2018.
- » DOGV 7451 (2015). 27 de enero de 2015.
- » DOGV 7503. (2015). 13 de abril de 2015.
- » Ley 6 de 1986, de 15 de diciembre, de Arrendamientos Históricos Valencianos (BOE 14, de 16 de enero de 1987).
- » Ley 3 de 2011, de 23 de marzo, de comercio de la Comunitat Valenciana (BOE 91, de 16 de abril de 2011).
- » Ley 5 de 2011, de 29 de marzo, de Economía Social (BOE 76, de 30 de marzo de 2011).
- » Ley 3 de 2013, de 26 de julio, de los Contratos y otras Relaciones Jurídicas Agrarias de la Comunitat Valenciana (BOE 222, de 16 de septiembre de 2013).
- » Ley 12 de 2013, de 2 de agosto, de medidas para mejorar el funcionamiento de

la cadena alimentaria (BOE 185, de 03 de agosto de 2013).

- » Ley 16 de 2017, de 1 de agosto, del cambio climático de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE 234, de 28 de septiembre de 2017).
- » Ley 18 de 2017, de 14 de diciembre, de cooperación y desarrollo sostenible de la Comunitat Valenciana (BOE 4, de 04 de enero de 2018).
- » Ley 3 de 2018, de 16 de febrero, por la que se modifican los artículos 17, 18 y 22 y la disposición transitoria cuarta de la Ley 3 de 2011, de 23 de marzo, de Comercio de la Comunitat Valenciana (BOE 63, de 13 de marzo de 2018).
- » Ley 5 de 2018, de 6 de marzo, de la Huerta de València (BOE 96, de 20 de abril de 2018).
- » Ley 2 de 2019, de 6 de febrero, de reforma de la Ley 3 de 2013, de 26 de julio, de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias, para exigencia de la forma escrita y para la creación del Registro de Operadores, Contratos y Relaciones Jurídicas Agrarias (BOE 51, de 28 de febrero de 2019).
- » Ley 3 de 2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña (DOGC 7900, de 19 de junio de 2019).
- » Ley 3 de 2020, de 11 de marzo, de prevención de las pérdidas y el despilfarro alimentarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE 78, de 21 de marzo de 2020).
- » Ley 8 de 2020, de 16 de diciembre, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación (BOE 328, de 17 de diciembre de 2020).
- » Ley 7 de 2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE 121, de 21 de mayo de 2021).
- » Ley Orgánica 1 de 2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5 de 1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE 86, de 11 de abril de 2006).
- » Orden de 14 de septiembre de 1982, que desarrolla el Real Decreto 1776/1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación (BOE 242, de 09 de octubre de 1982).
- » Ordenanza Municipal reguladora de los mercados de distrito del Ayuntamiento de València de 27 de abril de 2018. (BOP 94, de 17 de mayo de 2018).
- » Orden APM/727 de 2017, de 20 de julio, por la que se homologa el contrato tipo de compraventa de cosecha de naranjas y grupo mandarinas, a peso, para su comercialización en fresco, campaña 2017/2018 (BOE 182, de 1 de agosto de 2017).
- » Orden 13 de 2015, de 16 de marzo, de la Conselleria de Agricultura, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Rural, por la que se establece el procedimiento administrativo de inscripción en el Registro General de Producción Agrícola (REGIPA) (DOGV 7503, de 13 de abril de 2015).
- » Ordenanza Municipal de Mercados de 24 de septiembre de 2004 (BOP 249, de 19 de octubre de 2004).
- » Real Decreto 1776 de 1981, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto que regula las Sociedades Agrarias de Transformación (BOE 194, de 14 de agosto de 1981).

Referencias bibliográficas

- » Agencia de información y control alimentario (AICA). Recuperado en 09/08/2021 de <https://www.aica.gob.es/>
- » Bejarano-Galdino, E. (2000). “El almotacén como institución armonizadora de las relaciones sociales”, *Bolletí de la Societat Arqueològica Lul liana: Revista d’estudis històrics*, núm. 56, pp. 243-260. Recuperado en 09/08/2021 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2702897>
- » Camp Valencià (2020). LA UNIÓ pide a la Generalitat que ponga en marcha la Ley de contratos y otras relaciones jurídicas agrarias. Recuperado en 06/08/2021 de <http://docplayer.es/196636309-Les-protestes-tornen-al-carrer.html>
- » Cob, J. (2016). “La tira de contar”, *Valencia en blanco y negro*. Recuperado en 09/08/2021 de <https://valenciablancoynegro.blogspot.com/2016/05/la-tira-de-contar.html>
- » Consell Agrari Municipal de València (s/f). Estrategia d’identificació de productes de proximitat. Recuperado en 09/08/2021 de <https://valencia.consellagrari.com/va/venda-directa/estrategia-didentificacio-de-productes-de-proximitat/>
- » Chalmeta-Gendrón, P. (2010). *El zoco medieval: contribución al estudio del mercado*, Fundación Ibn Tufayl de Estudios Árabes, Almería.
- » Chalmeta-Gendrón, P. (2008). “El almotacén a través de los «Libres del Mustaçat»”, *Aragón en la Edad Media*, núm. 20, pp. 203-223. Recuperado en 06/08/2021 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2875417>
- » F.B. (2021). “La Generalitat valenciana quiere declarar la paella bien de interés cultural”, *El País*. Recuperado en 07/08/2021 de <https://elpais.com/cultura/2021-04-07/la-generalitat-valenciana-quiere-declarar-la-paella-bien-de-interes-cultural.html>
- » Foro de ONG/OSC (2002). Declaración para la Soberanía Alimentaria, 2002. Recuperado en 06/08/2021 de http://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2008/09/declaracion_final_del_foro_de_las_ongs_y_movimientos_sociales_en_roma.pdf
- » Marzal, J. (2018). “La «tira de comptar»: mercado en resistencia”, *Soberanía Alimentaria. Biodiversidad y Culturas*, núm. 32. Recuperado en 07/08/2021 de <https://www.soberaniaalimentaria.info/numeros-publicados/63-numero-32/545-la-tira-de-comptar-mercado-en-resistencia>
- » Marzal López, J. (2017). *TIRA DE COMPTAR: ¿mercado histórico de productores de la ciudad de València con potencial agroecológico?*, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. Recuperado en 07/08/2021 de <https://ecomercadogranada.org/sites/default/files/biblioteca/TiraDeComptarMercadoConPotencialAgroecol%C3%B3gico.pdf>
- » Mercavalencia (s/f). “La tira de contar”. Recuperado en 07/08/2021 de <https://www.mercavalencia.es/es/sectores-actividad/la-tira-de-contar/>
- » Mercavalencia (2021). “Reglamento de la Tira de Contar”. Recuperado en 07/08/2021 de <https://www.mercavalencia.es/wp-content/uploads/2021/06/REGLAMENTO-TIRA-jun-21-.pdf>
- » Mesa-García, O. y Ramón-Fernández, F. (2016). “La trazabilidad como instrumento de garantía para la seguridad alimentaria”, *Revista de Derecho civil*, vol. III, núm. 3, pp. 109-138. Recuperado en 08/08/2021 de <http://www.nreg.es/ojs/in>

dex.php/RDC/article/view/219/173

- » Naciones Unidas (2021). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado en 06/08/2021 de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- » Noticias Jurídicas (2019). La soberanía alimentaria de Cataluña, en el horizonte de su nueva ley de espacios agrarios. Recuperado en 07/08/2021 de <https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/14111-la-soberania-alimentaria-de-cataluna-en-el-horizonte-de-su-nueva-ley-de-espacios-agrarios/>
- » Ramón-Fernández, F. (2001). “La costumbre como fuente del Derecho civil valenciano: especialidades en materia agraria”, *El Derecho Agrario entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio (Actas del VIII Congreso Nacional de Derecho Agrario)*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, pp. 669-684.
- » Ramón-Fernández, F. (2002). *La pervivencia de instituciones consuetudinarias del Derecho civil valenciano*, Accésit del Tercer Premio de Investigación del Consejo Social de la Universitat Jaime I de Castellón, edición año 2001, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Castellón, Castellón.
- » Ramón-Fernández, F. (2007). “El Derecho civil valenciano ante la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la costumbre”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 19, pp. 221-310. Recuperado en 07/08/2021 de https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/221_el_derecho.pdf
- » Ramón-Fernández, F. (2008a). “La influencia de la costumbre en la contratación agraria”, *Revista de Derecho civil valenciano*, núm. 4, pp. 1-5. Recuperado en 07/08/2021 de <http://www.derechocivilvalenciano.com/revista/numeros/4-segundo-semester-2008/item/11-la-influencia-de-la-costumbre-en-el-ambito-de-la-contratacion-agraria-valenciana>
- » Ramón-Fernández, F. (2008b). *El costum en les relacions agràries valencianes: el cas de La Safor*, Dossiers Digitals, núm. 2, Centro de Estudios e Investigaciones Comarcales Alfonso el Viejo, Gandía. Recuperado en 07/08/2021 de <https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/36871/costums.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- » Ramón-Fernández, F. (2011). *Prospectiva del Derecho civil foral valenciano*, Segundo Premio de Prospektiva de la Agència Valenciana d’Avaluació i Prospektiva del año 2010, Editorial Universitat Politècnica de València, Valencia. Recuperado en 07/08/2021 de <http://riunet.upv.es/handle/10251/12145>
- » Ramón-Fernández, F. (2015). “El derecho al tornallom”, *Estudios jurídicos en Homenaje al Profesor Manuel García Amigo*, tomo I, Editorial La Ley, grupo Wolters Kluwer, Madrid, pp. 1061-1081.
- » Ramón-Fernández, F. (2018). *Los contratos de frutos y otras relaciones jurídicas agrarias valencianas*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- » Ramón-Fernández, F. (2020a). “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y gestión del patrimonio cultural de la Huerta de València: la importancia del comercio de proximidad y la puesta en valor de sus bienes y recursos. La tira de contar y la Agromuseu de Vera, Valencia”, *Revista jurídica valenciana. Associació de Juristes Valencians (anteriormente Revista Internauta de Práctica Jurídica)*, núm. 36, pp. 1-20. Recuperado en 06/08/2021 de https://www.revistajuridicavalenciana.org/wp-content/uploads/0036_0007_01.pdf
- » Ramón-Fernández, F. (2020b). “Inteligencia artificial y agricultura: Nuevos retos en el sector agrario”, *Campo jurídico: Revista de direito agroambiental e teoria*

do direito, vol. 8, núm. 2, pp. 123-139. Recuperado en 10/08/2021 de <http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/662/552ç> <https://doi.org/10.37497/revcampojur.v8i2.662>

- » Ramón-Fernández, F. (2021a). *El Portal de Valldigna: aspectos históricos y jurídicos del patrimonio cultural*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- » Ramón-Fernández, F. (2021b). “Costumbres agrarias y desarrollo normativo”, *Contratos agrarios valencianos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 67-86.
- » Ramón-Fernández, F. (2021c). “Trabajos de buena vecindad. Artículo 54. Derecho al Tornallom”, *Contratos agrarios valencianos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 705-711.
- » Ramón-Fernández, F. (2021d). “Disposición transitoria primera. Contratos de compraventa”, *Contratos agrarios valencianos*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 820-823.
- » Ramón-Fernández, F. (2021e). “La huerta valenciana: propiedad, ordenación del territorio y protección”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 344, pp. 109-136.
- » Unión de Uniones (2020). LA UNIÓN de Llauradors detecta cláusulas presuntamente abusivas en los contratos de compraventa del cultivo del caqui y entre ellas una por la COVID 19. Recuperado en: 06/08/2021 de <http://uniondeuniones.org/profiles/blogs/la-unio-de-llauradors-detecta-clausulas-presuntamente-abusivas-en>
- » Valencia Fruits (2020). La grave crisis del campo y la pandemia de la COVID-19 han sido los grandes protagonistas de este año 2020. Recuperado en 06/08/2021 de <https://valenciafruits.com/un-anyo-para-recordar/>

Etiquetado de alimentos transgénicos en Colombia y el poder de la información

Labeling of transgenic foods in Colombia and the power of information

Autor: Johanna Katherine Aguilera A.

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14642>

Para citar este artículo:

Aguilera, J. K. (2022). Etiquetado de alimentos transgénicos en Colombia y el poder de la información. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 139-153.



ETIQUETADO DE ALIMENTOS TRANSGÉNICOS EN COLOMBIA Y EL PODER DE LA INFORMACIÓN*

Labeling of transgenic foods in Colombia and the power of information

Johanna Katherine Aguilera A.

Abogada. Especialista en Derecho Administrativo.

Magister en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia-UPTC.

katherineaguileraaperador@gmail.com

Recepción: Febrero 5 de 2022

Aceptación: Junio 7 de 2022

RESUMEN

La importancia del etiquetado de los alimentos transgénicos radica en que es el mecanismo de comunicación entre el productor y el consumidor de un alimento; información que da la posibilidad a las personas de adoptar decisiones racionales respecto al consumo de alimentos; sin embargo, la omisión respecto a su obligatoriedad –Ley 1480 del 2011– dificulta a las personas ejercer el derecho a adoptar decisiones razonadas respecto al consumo de alimentos que, por lo general, contienen transgénicos.

En consecuencia, el objetivo principal de este artículo consiste en analizar los criterios de precaución y equivalencia sustancial, aplicables en materia de etiquetado de Alimentos Provenientes de Organismos Genéticamente Modificados –APOGM–. Esto con el fin de visibilizar la importancia de parámetros legales claros en materia de etiquetado; entendiendo el etiquetado de alimentos transgénicos como presupuesto para garantizar en Colombia el derecho a

* Artículo de reflexión

decidir cómo alimentarse, esbozando la necesidad de la obligatoriedad de etiquetado de APOGM para responder al derecho a decidir del consumidor como presupuesto de la dignidad humana y mecanismo protector de la soberanía alimentaria.

Con el propósito mencionado, para el desarrollo del presente artículo, se acudió al método cualitativo, partiendo del estudio del etiquetado APOGM en el país y su incidencia en términos de soberanía alimentaria y garantía de los derechos del consumidor; para tal fin se acudió a la revisión de las normas, jurisprudencia y literatura científica y académica en materia de alimentos transgénicos y etiquetado de los mismos; se pretende vislumbrar la importancia del etiquetado estricto de los alimentos, asunto que refiriéndonos a los alimentos provenientes de organismos genéticamente modificados, adquiere relevancia, como quiera que la etiqueta constituye el medio de control del cual disponen las personas para garantizar la soberanía alimentaria.

PALABRAS CLAVES

Transgénicos; economía; medio ambiente y etiquetado.

ABSTRACT

The importance of labeling transgenic foods lies in the fact that labels constitute the communication mechanism between the producer and the consumer of a food; information that gives people the possibility to make rational decisions regarding food consumption, however, the omission regarding the mandatory labeling of transgenics present in Law 1480 of 2011, makes it difficult for people to exercise the right to make rational decisions regarding the consumption of transgenic foods.

Consequently, the main objective of this article is to analyze the criteria of precaution and substantial equivalence applicable to the labeling of foods from genetically modified organisms -APOGM-, in order to make visible the importance of clear legal parameters in terms of labelled; understanding the labeling

of transgenic foods as a presupposition to guarantee in Colombia the right to decide how to feed oneself, outlining the need for mandatory APOGM labeling to respond to the consumer's right to decide as a presupposition for human dignity and a protective mechanism for food sovereignty.

With the aforementioned purpose, for the development of this article, the qualitative method was used, starting from the study of the APOGM labeling in the country and its incidence in terms of food sovereignty and guarantee of consumer rights, for this purpose the review of regulations, jurisprudence and scientific and academic literature on transgenic foods and their labeling; It is intended to glimpse the importance of strict food labeling, an issue that, referring to foods from genetically modified organisms, acquires relevance, since the label constitutes the means of control available to people to guarantee food sovereignty.

KEYWORDS

GMOs; Economy; Environment and Labeling.

INTRODUCCIÓN

La legislación colombiana carece de un derrotero en relación con el etiquetado de alimentos provenientes de organismos genéticamente modificados. Es necesario, promover la implementación de un etiquetado estricto de los alimentos, máxime cuando los mismos contengan organismos genéticamente modificados (en lo sucesivo OGM). El etiquetado constituye una herramienta necesaria para empoderar a las personas y movilizar las técnicas de producción de alimentos, empleando como vehículo las preferencias de compra, decisiones, que tienen el potencial de influir en la producción de los alimentos y permiten encaminar la industria alimentaria a la protección de las economías locales y la sostenibilidad ambiental (Barrantes, 2021, p. 40).

Si bien es cierto que en Colombia existe una normativa interna respecto a etiquetado de alimentos en general, en relación con los transgénicos no se anuncia esa característica de modificación genética de manera obligatoria en virtud del principio de equivalencia sustancial; en esta medida se vulnera el derecho del consumidor a decidir respecto a un aspecto tan importante como lo es el de la alimentación y la elección libre e informada de la misma.

En consecuencia, el presente artículo parte de la siguiente pregunta: ¿constituyen los criterios aplicables en Colombia, frente a etiquetado de alimentos derivados de organismos genéticamente modificados una garantía efectiva del derecho de las personas a decidir cómo alimentarse?

Garantizar alimento suficiente y de calidad para sus habitantes, es un asunto de interés global; al respecto, los organismos modificados genéticamente se ofrecen como la respuesta de la ciencia para suplir las necesidades de alimento de la humanidad, respuesta a la que se oponen principalmente grupos ecologistas que ven en los transgénicos una amenaza, representada en la posible afectación de las economías locales, la salud de las personas y de los ecosistemas (Barrantes, 2021, p. 42).

El objetivo general de investigación se centró en analizar los criterios de precaución y equivalencia sustancial aplicables en materia de etiquetado de APOGM, con el fin de proponer un principio en materia de etiquetado APOGM, que garantice en Colombia el derecho a decidir cómo alimentarse. Por otro lado, un objetivo específico busca establecer la necesidad de la obligatoriedad de etiquetado de APOGM en pro de garantizar el derecho a decidir del consumidor; en segundo lugar, se plantearon criterios para garantizar en Colombia el consumo informado de los APOGM desde la perspectiva del derecho a decidir como presupuesto de la dignidad humana y mecanismo protector de la soberanía alimentaria.

El marco normativo colombiano frente a temas tan sensibles como el de la seguridad alimentaria y la industria de los alimentos transgénicos, merece la adecuación de la normativa interna del país, en pro a hacer efectivo el derecho a la información del consumidor, como quiera que los alimentos derivados de organismos genéticamente modificados y organismos modificados genéticamente, están presentes en nuestra alimentación; por ende, la regulación estricta del etiquetado se hace necesaria para garantizar el derecho de toda persona a decidir cómo alimentarse.

El presente artículo, está edificado en dos capítulos. En el primero se desarrolla el asunto de las omisiones en el etiquetado de alimentos que contienen organismos genéticamente modificados, como fuente de afectación a los derechos humanos y en el segundo capítulo se parte de la explicación de los principios de precaución y equivalencia sustancial en lo referente al etiquetado de alimentos modificados genéticamente y sus derivados, con el fin de evidenciar la necesidad de un etiquetado irrestricto de alimentos transgénicos, como presupuesto de garantía de derechos y medio de control social activado a partir de la oferta y demanda de alimentos.

1. LAS OMISIONES EN EL ETIQUETADO DE ALIMENTOS QUE CONTIENEN ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS COMO FUENTE DE AFECTACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

Aun cuando la implementación de la biotecnología en el campo agrícola ha presentado un enorme crecimiento, la producción de transgénicos se concentra principalmente en Estados Unidos, Argentina, Canadá y China. Su desarrollo se ha enfocado en los intereses empresariales, por ende, solo con algunas excepciones (como los cultivos de yuca y papa en Nicaragua y Costa Rica, a los que con la ayuda de la ingeniería genética se aumenta el contenido en aminoácidos, incluyendo

hierro o vitaminas); la biotecnología se ha desarrollado para favorecer los intereses de la industria agroalimentaria (Arnaiz, 2004, p. 126).

En este punto, resulta importante mencionar que la biotecnología aplicada a los alimentos ofrece un panorama infinito de posibilidades en su producción. A partir de la transgénesis, los organismos se pueden dotar con características y funcionalidades ajenas a su naturaleza; es decir, la ingeniería genética da la posibilidad de diseñar organismos adaptados y creados acorde a los intereses o necesidades de quien los crea, permitiéndole además apropiarse de los mismos través de las patentes, lo mencionado da lugar a que los intereses comerciales primen, pasando por alto la importancia de una agricultura y ganadería sostenible, a la cual la ciencia debería aportar prioritariamente, máxime cuando los transgénicos tienen la potencialidad de incidir en el equilibrio ecológico y la biodiversidad (Yunta, 2013, p. 210).

Aunado a lo mencionado, otra de las problemáticas asociadas a los cultivos transgénicos, se vislumbra en la inminente probabilidad de convertirlos en instrumento para que el dueño de las semillas, a su vez propietario de los insumos agrícolas, monopolice la producción alimentaria con una óptica netamente empresarial; por lo demás, absolutamente alejada de algún bemol de responsabilidad social.

Se debe mencionar, que al monopolizar la industria alimentaria sirviéndose de la ciencia, se obstaculiza la posibilidad de beneficiar a la humanidad con la biotecnología, razón de peso para fortalecer la producción pública de tecnología transgénica de calidad, que permita a las autoridades administrativas en Colombia adelantar estudios para la evaluación de riesgos por cuenta propia y, así mismo, producir semillas libres de patentes, de forma que estén al alcance de todos para la producción de alimento (Vargas-Roncancio, 2010, pp. 148-149).

En lo que respecta a los alimentos transgénicos, algunos de ellos son consumidos de manera directa, como es el caso de las frutas y hortalizas; otros, por su parte, constituyen ingredientes para producir otros alimentos, dificultando a las personas conocer los componentes presentes en los productos dispuestos para consumo humano, lo que da lugar a una ingesta inconsciente de alimentos que contienen OGM.

El presente artículo, busca, a partir de la revisión de los principios y teorías aplicables al etiquetado de alimentos, evidenciar que si bien es cierto existe en Colombia una regulación administrativa respecto del etiquetado de alimentos provenientes de organismos genéticamente modificados (en lo sucesivo APOGM), no se cuenta con un etiquetado que responda al derecho a la información de las personas y a la garantía de los derechos afectados por un desarrollo agroindustrial perpetrado a espaldas del consumidor.

Respecto a lo mencionado, es importante recordar que las decisiones de compra, movilizan la economía, por ende, el etiquetado estricto de los alimentos se erige como presupuesto necesario para garantizar la formación de personas que se alimentan de manera consiente, aspecto trascendente si se considera que detrás de cada alimento existe todo un proceso económico y político de producción, en el que las personas tienen derecho a participar de manera activa. Si bien es cierto, potencializar el alcance del etiquetado es un asunto de corresponsabilidad, el primer paso debe encaminarlo el legislador con la garantía normativa de un derecho irrestricto a informarnos sobre el origen real de los alimentos dispuestos para el consumo humano.

La ausencia de reglamentación específica que permita analizar los posibles riesgos medioambientales y para la salud humana de los alimentos provenientes de OGM hace que muchas personas que no desean consumir alimentos transgénicos terminen incluyéndolos en su dieta, debido a la ausencia de información suficiente. Ellos

generan incoherencias entre las convicciones de las personas y sus prácticas alimentarias, que se ven afectadas como consecuencia de la tendencia a flexibilizar el etiquetado OGM y APOGM (Barrantes, 2021, p. 42).

Si bien es cierto que los avances de la ciencia en materia de OGM han permitido su expansión de una forma inverosímil, constituyendo inclusive una nueva forma de colonización, se carece de estudios integrales de bioseguridad que estipulen las eventuales y siempre posibles afectaciones en la cadena alimenticia de los seres vivos; sin embargo, investigaciones independientes advierten sobre la posible toxicidad e incremento de alergias, y agentes patógenos que pueden derivar en cambios nutricionales no previstos, e inclusive algunos estudios indican la existencia de incidencia del consumo de APOGM en relación con una mayor predisposición a la producción de células cancerígenas (Grupo Semillas, 2018).

Como se puede advertir, para evitar que los cultivos modificados genéticamente generen efectos adversos, se requiere de un sistema político y legislativo protector y garante de los derechos individuales y colectivos y la apropiación de normas ambientales realmente protectoras, que deben ser observadas en búsqueda de un desarrollo agrotecnológico sostenible. Se requiere de una institucionalidad que reconozca el valor de lo público, priorizando el bien común sobre el beneficio privado, para que así las empresas ajusten sus actividades y la desarrollen con pleno respeto a los valores sociales, culturales y ambientales; contribuyendo con ello a que la ciencia esté al servicio de la humanidad, ítem respecto al cual el consumidor tiene una enorme injerencia en la medida en que la aceptación o rechazo a ciertos alimentos está en sus manos (Saavedra, 2009, pp. 74-89).

En Colombia, pese a la importancia del correcto etiquetado de los APOGM, el Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011) carece de una disposición que establezca el carácter obligatorio del etiquetado de alimentos con origen o que contengan organismos modificados genéticamente.

En lo concerniente, la Corte Constitucional advirtió respecto la evidente omisión del legislador en relación con los transgénicos, de la cual adolece el estatuto, situación que agrede de manera directa los derechos de las personas, que se ven arrojadas a adquirir alimentos sin conocer su origen (Corte Constitucional, Sentencia C-583, 2015).

En este punto se debe mencionar que el propósito de la Ley 1480 del 2011 es precisamente desarrollar y garantizar los derechos reconocidos constitucionalmente a los consumidores, promoviendo el ejercicio de los derechos de las personas, protegiendo la dignidad e intereses económicos del consumidor, con énfasis en la protección de los riesgos para la salud y seguridad de las personas y pretende garantizar al consumidor información suficiente y verídica que le permita elegir de manera informada lo que consume o deja de consumir. El artículo 24 del estatuto se refiere la información obligatoria que se debe suministrar al consumidor, sin embargo, en esa información mínima obligatoria no se incluye la relacionada con organismos modificados genéticamente, situación que dificulta la materialización del derecho a elegir cómo y con qué nos alimentamos (Congreso de la República de Colombia, Ley 1480, 2011).

De lo anterior se puede afirmar que en Colombia existe un peligroso vacío que pone en riesgo la soberanía alimentaria del país, como resultado de un etiquetado APOGM flexible, consecuencia de la inexistencia de directrices dirigidas a las autoridades administrativas, en relación con el etiquetado APOGM y su importancia en términos de seguridad alimentaria. Resulta ineludible en el escenario de producción de alimentos actual, reconocer a las personas la garantía de mecanismos que le faciliten un consumo informado, mediante un correcto etiquetado de alimentos, acompañado de procesos educativas que formen e informen respecto a temas tan trascendentes como el de la sostenibilidad ambiental asociada a los procesos de producción de alimentos, inocuidad y calidad del alimento (Carballo-Herrera, 2012).

Con el fin de materializar lo mencionado, es necesario garantizar un etiquetado estricto de alimentos, que responda al derecho a elegir; lo mencionado tiene incidencia en la medida en que entre más información y conocimiento científico adquieran las personas –en relación con los alimentos con alguna forma de modificación genética–, menor será la incertidumbre respecto a su empleo, favoreciendo a partir de la información, un desarrollo científico responsable que responda a los intereses de la humanidad en lo referente a la producción sostenible de alimento (Arnaiz, 2004, p. 131). En esta medida, el etiquetado de APOGM constituye presupuesto para decidirse por opciones alimentarias que beneficien los intereses de la población y el medio ambiente (Saavedra, 2009, p. 40).

Con el fin de reducir los posibles efectos desfavorables de los transgénicos sobre el medio ambiente, la salud y la economía, se han creado a nivel mundial diversas legislaciones llamadas a controlar la implementación y distribución de alimentos modificados genéticamente, estableciendo las pautas para su comercialización. A pesar de ello, los países con legislación laxa, y poco o nulo desarrollo biotecnológico de propiedad pública constituyen la regla general (Polo, 2017, p. 70).

La búsqueda de un etiquetado de OGM y APOGM estricto responde al deber de acercar a las personas al mundo de la biotecnología, permitiendo reflexiones respecto al acceso a las semillas, el respeto por los ambientes locales y la evaluación de riesgos de la implementación de determinado cultivo, todo ello desde la realidad y necesidades internas de cada país o región (Vargas-Roncancio, 2010, p. 155).

Uno de los argumentos a favor de la agrobiotecnología está dado por la reducción de la huella ecológica, traducida en un menor labrado de la tierra, aspecto que favorece el suelo y la conservación de sus propiedades, incrementando la productividad y reduciendo costos de producción; sin embargo, en la práctica se evidencia que el uso de pesticidas no se disminuye en los

cultivos que implementan biotecnología, la cual se ha desarrollado para incrementar el rendimiento de las plantas, a partir de variedades promotoras; así, la mayoría de transgénicos no están destinados a calmar el hambre de los más pobres, por el contrario, responden a fines empresariales que invitan al consumo desmedido de alimento. En síntesis, comemos más de lo que requerimos, incrementando el hambre de los que no pueden comprar alimento (Saavedra, 2009, pp. 26-59).

Se puede afirmar que la aplicación comercial de la biotecnología es muy amplia, como quiera que a partir de ella el organismo transgénico puede ser dotado de una funcionalidad ajena a su naturaleza, es decir, la ingeniería genética da la posibilidad a quien tiene el conocimiento y desarrollo científico de diseñar organismos adaptados y creados acorde a los intereses o necesidades de su creador, que además bien podría –a través de las patentes– arrogarse derechos sobre el producto rediseñado. Esto permite que los intereses comerciales primen, pasando por alto la importancia de una agricultura y ganadería sostenible a la cual la ciencia debería aportar prioritariamente, máxime cuando los transgénicos tienen la potencialidad de afectar el equilibrio ecológico y la biodiversidad. (Yunta, 2013, p. 210).

En esta medida, se puede afirmar que en un mercado global libre, los alimentos transgénicos tienen profundas implicaciones políticas y económicas; la industria alimentaria transgénica tiende al monopolio con un crecimiento desmesurado que puede afectar los mercados locales, las economías más débiles y los ecosistemas más diversos, sin que se brinde el conocimiento científico suficiente y de dominio público sobre el cual se puedan desarrollar debates serios en torno al tema de la conveniencia o inconveniencia de los organismos genéticamente modificados aplicados a la satisfacción de las necesidades alimentarias del mundo. Es, por lo anterior, que los debates han girado más en torno a cuestiones éticas, religiosas, políticas, económicas y culturales que a estudios científicos serios y neutrales que

permitan forjar un verdadero criterio (Yunta, 2013, p. 213).

De lo anterior, algunos autores refieren que el análisis de riesgo respecto OMG y APOGM debe incluir una evaluación que implique, en primer lugar, identificar peligros reales y potenciales para después gestionar esos riesgos con medidas para minimizarlos, eliminarlos y, finalmente, comunicar al público los riesgos, aclarando que el producto tiene origen en un OGM. Así, por ejemplo, los monocultivos transgénicos constituyen un riesgo para las variedades autóctonas como quiera que desplazan especies nativas, por ende, es importante que a la par del desarrollo biotecnológico aplicado a la agricultura se generen estrategias para proteger la biodiversidad y las semillas autóctonas (Yunta, 2013, p. 218).

Además de la evidencia científica, a la hora de adoptar decisiones que involucren transgénicos es importante considerar situaciones de índole social y económica, ya que los transgénicos se han desarrollado bajo una perspectiva de producción industrial que podría dar lugar a la monopolización del mercado agrícola y ganadero, afectando gravemente las economías locales, con el riesgo inminente que las patentes de seres vivos podrían conllevar a la luz de un debate ético y de la tendencia al reconocimiento de derechos de la naturaleza (Yunta, 2013, p. 214).

Se debe mencionar que en materia agroalimentaria los fines industriales opacan los fines altruistas que bien puede ofrecer la biotecnología; en este contexto, el etiquetado obligatorio de los APOGM constituye el medio de control para que los países con economías débiles mitiguen los efectos adversos del uso empresarial de la biotecnología (Saavedra, 2009, pp. 26-59).

La desinformación –en lo referente a biotecnología aplicada a los alimentos– constituye una barrera a la apropiación y participación de los ciudadanos. Resulta antiético imponer los transgénicos sin la participación activa de las comunidades y personas individualmente consideradas, es

necesario garantizar el derecho a conocer los componentes y propiedades beneficiosas o adversas de los productos alimenticios dispuestos para consumo humano; por ende, resulta imprescindible que la legislación avance hacia un etiquetado estricto de los alimentos con origen o contenido transgénico (Saavedra, 2009, p. 70).

Respecto el caso colombiano, cabe mencionar que a pesar la creación del Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología (Ley 740/02) y del apoyo del Instituto Alexander von Humboldt y otros centros de investigación especializados, el tema de la bioseguridad y conocimiento biotecnológico propio resulta insuficiente, impidiendo generar mayor confianza en los procesos y procedimientos para obtener organismos genéticamente modificados. Se requiere de mecanismos que permitan mayor información y comprensión de los productos transgénicos introducidos al país o cultivados comercialmente. (Saavedra, 2009, p. 71).

Lo anterior facilita procesos de apropiación de la biodiversidad colombiana, puesto que, aunque un alimento no cauce efectos adversos a la salud, ello no es una garantía respecto a la protección de variedades locales que pueden llegar a verse amenazadas. En un país biodiverso uno de los riesgos implícitos a los transgénicos, está representado por el flujo de genes de un cultivo modificado genéticamente a un cultivo tradicional, con consecuencias que incluyen lo económico con respecto a los derechos de patente sobre las semillas, así como la amenaza a la biodiversidad, producto de la homogenización de cultivos y el riesgo implícito de la venta de semilla por parte de las transnacionales, las mismas que son dueñas de las semillas modificadas que se introducen a los ecosistemas muchas veces sin considerar peculiaridades y variedad de los mismos, generando pérdida de cosechas transgénicas y poniendo en riesgo la biodiversidad (Aguilera, 2021).

Como se indica, para evitar que los cultivos modificados genéticamente afecten a la sociedad en general se requiere de

un sistema político y legislativo protector y garante de los derechos individuales y colectivos. y de la apropiación de normas ambientales realmente protectoras; así, la institucionalidad debe priorizar el bien común sobre el beneficio privado, dando lugar a que las empresas ajusten sus actividades en un marco de responsabilidad empresarial, respecto al cual las personas inciden de manera directa, en la medida que la aceptación o rechazo a ciertos alimentos incentiva o desmotiva su producción (Saavedra, 2009, pp. 74-89).

La transgénesis aplicada a los alimentos involucra a millones de personas que, sin hacer parte del negocio de las semillas, deben estar presentes en los proyectos políticos. Es importante considerar que en la cuarta revolución industrial el conocimiento y desarrollo científico son necesarios para evitar sucumbir en una economía global caracterizada por la desigualdad, por ende, producir conocimiento científico de carácter público debe ser una prioridad para equilibrar la balanza económica. No se trata de asumir posiciones radicales que nos alejen del desarrollo biotecnológico, sino de invertir en la producción de conocimiento público que permita adoptar decisiones responsables (Chavero, 2008, p. 34).

Es importante enfatizar en que una evaluación de la inocuidad de los alimentos transgénicos, basada en el supuesto de que los productos tendrán el mismo comportamiento que sus homólogos convencionales, que han sido consumidos tradicionalmente sin generar problemas a la salud, resulta errónea, puesto que la transgénesis, involucra la síntesis de nuevas proteínas que nunca antes habían sido consumidas y que –por lo tanto– pueden provocar alergias, alterar otros genes o desencadenar las sustancias tóxicas. Si bien es cierto, que no se han constatado afectaciones en la salud humana relacionadas con el consumo de alimentos transgénicos, ello, no implica que en el futuro puedan aparecer; es precisamente en ese margen de duda que el derecho a la información contenida en el etiquetado se hace fundamental para garantizar entre

otros, el derecho a la salud (Ardisana, 2019, p. 151).

2. LA BÚSQUEDA DEL ESLABÓN PERDIDO DEL ETIQUETADO DE ALIMENTOS PROVENIENTES DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS

En el contexto actual, los alimentos que contienen transgénicos no se pueden diferenciar de los alimentos convencionales. Esta situación genera una asimetría en la información entre el productor y el consumidor afectando los derechos de las personas al momento de consumir alimentos, falla, susceptible de corrección mediante el etiquetado riguroso de los alimentos que contienen o utilizan en su producción alimentos provenientes de organismos genéticamente modificados (Comisión Económica para América Latina, 2001, p. 26).

Aun cuando el etiquetado se aplica por regla general en la etapa de venta al por menor o en la etapa final del producto, un correcto etiquetado debe contemplar la totalidad de la cadena de producción y comercialización, garantizando que en la producción del cultivo y su acopio se separen los transgénicos y la separación se mantenga a lo largo del transporte hasta su destino final, con el fin de garantizar un consumo informado (Comisión Económica para América Latina, 2001, p. 26).

Los opositores del etiquetado de alimentos modificados genéticamente ven en el etiquetado un enemigo potencial que podría afectar su consolidación en el mercado. Una excepción a esta tendencia la constituye el tomate Flavr Savr (CGN-89564-2) de origen estadounidense, diseñado para alargar la conservación posterior a la cosecha, los cuales fueron desarrollados por la empresa californiana Calgene y posteriormente comprados por Monsanto y vendidos con la marca MacGregor. Estos son los primeros alimentos transgénicos enteros en el mundo en ser aprobados para su comercio y consumo humano. La empresa fue demandada para que los identificara

plenamente como transgénicos y pese a que no fue obligada, decidió etiquetarlos de manera voluntaria para que la calidad de estos tomates transgénicos pudiese ser constatada, en este caso, el etiquetado genera confianza, siendo indicador de la certeza del productor respecto a la calidad de su fruto (Larrión, 2016, pp. 43-60).

Pese al ejemplo del tomate Flavr Savr las empresas consideran que el etiquetado APOGM genera más desventajas que ventajas, refieren que el etiquetado incrementa costos, como quiera que la segregación de los transgénicos tendría que atravesar todo el proceso, pasando por la siembra, recolección, almacenamiento, procesamiento, transporte, distribución y venta al consumidor, situación que implicaría pruebas constantes para garantizar su identificación, argumentan además que el etiquetado, resulta innecesario cuando no existen diferencias significativas entre los alimentos modificados y no modificados y que –en estos casos– el etiquetado hace que las personas vean en el mismo una advertencia de riesgo, que afectaría el consumo de respecto a un peligro inexistente, convirtiendo al etiquetado de APOGM en propaganda gratuita para la industria ecológica que emplearía a su favor el desconocimiento (Larrión, 2016, pp. 43-60).

Del otro lado de la balanza, los promotores del etiquetado de APOGM indican que el etiquetado es viable y educativo pues aclara al consumidor respecto a los procesos de producción del producto que consume y además es necesario desde una perspectiva sanitaria y ambiental, por ende, omitir el etiquetado vulnera el derecho de las personas a conocer con qué se está alimentando, información trascendente, si se considera que no existe certeza plena respecto a la inexistencia de riesgos inherentes al producto (Larrión, 2016, pp. 43-60).

Como consumidor se tiene derecho a elegir, de ahí la importancia del etiquetado. Además la negativa a etiquetar los alimentos genera desconfianza, pues si un productor

está seguro de la calidad del alimento que produce, no deberían existir razones para resistirse a identificarlos plenamente, garantizando –de paso– el derecho que asiste a las personas de conocer si los alimentos que consume, contienen organismos genéticamente modificados, asunto que además, es de interés público, pues facilita un adecuado seguimiento sanitario, generando –a su vez– un mayor grado de compromiso por parte del productor, quien debe garantizar con rigor la calidad del alimento que vende.

Si bien es cierto el etiquetado puede generar mayores costos, la tarea consiste en optimizar los procesos y garantizar medios que permitan un etiquetado verídico, sin incrementar de manera desmesurada el valor de producción, por ende, los costos no pueden ser el pretexto para negar a las personas el derecho a saber que compran y con que se alimentan (Larrión, 2016, pp. 43-60).

Cabe señalar que la finalidad del etiquetado de alimentos es la de informar a los consumidores sobre el contenido del producto que se les ofrece; sin embargo, afirmar que un producto es libre de transgénicos es difícil, pues los resultados de la evaluación no son siempre confiables, máxime cuando los transgénicos son empleados como ingredientes para producir otro alimento. En los supermercados de Colombia, entre el 75% y el 85 % de los alimentos procesados emplean ingredientes transgénicos, situación que da lugar a que se opte por un etiquetado establecido sobre la base de umbrales de OGM, que varía en cada país. En Perú sembrar cultivos transgénicos está prohibido, pero importan productos derivados de estos cultivos para consumo animal y humano. Allí el etiquetado es de carácter obligatorio pero la reglamentación no es clara como quiera que la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, no determina umbral alguno ni la forma cómo este se debe hacer. (Agrobio, 2021, p. 4).

En lo referente a las diferentes clases de etiquetas para alimentos provenientes de

OGM, existen etiquetas estrictas y flexibles; las flexibles son aquellas con umbrales mínimos de OGM correspondiente a un margen aceptable del 0,1% al 0,9%. Las etiquetas estrictas predominan en la Unión Europea, Turquía, Australia y algunos países latinoamericanos como Bolivia y Ecuador. En Bolivia, por ejemplo, los alimentos derivados de OGM se etiquetan a partir de la sola detección, cuando el contenido supera el máximo de 0,9%; en Ecuador, por otra parte, pese a que se importan productos provenientes de estos cultivos para consumo animal y humano, el etiquetado se hace a partir de un umbral del 0,9% y no se siembran semillas transgénicas por prohibición constitucional, pero se permite trabajar con semillas de este tipo con fines investigativos (Agrobio, 2021, p. 6).

Por su parte, las etiquetas flexibles son aquellas con un margen de presencia de OGM más amplio que va entre el 1% y el 5%, margen dentro del cual el etiquetado no es obligatorio. A esta tendencia se adscriben Brasil y Uruguay que manejan un umbral del 1%, Corea del Sur con un 3%, Japón con un 5% y la nueva regulación de Estados Unidos que entró en vigencia en 2020, en la que se determina que solo se etiqueta de manera obligatoria los alimentos cuyo umbral de OGM supere el 5%; por debajo de ese umbral el etiquetado sería potestativo (Agrobio, 2021, p. 6).

Cabe mencionar que, en Colombia, no se maneja el umbral a la hora de establecer la obligatoriedad del etiquetado correspondiente al grupo de los alimentos OGM o que provienen de los mismos, en todo caso, efectivamente existe una regulación contenida en la Resolución 4254 del 22 de septiembre de 2011 en la que se establece el etiquetado obligatorio de APOGM, optando por la aplicación del principio de equivalencia sustancial. Según dicha norma, solo se etiquetan los transgénicos cuando existe diferencia sustancial con el homónimo convencional, por su parte la etiqueta Libre de OGM solo se incluye si el fabricante demuestra ante el INVIMA que no existe límite de detección (Agrobio, 2021, p. 7).

En lo que respecta al principio de equivalencia sustancial, resulta difícil pretender que se protejan los derechos del consumidor con el suministro de porcentajes cuya determinación resulta lejana al consumidor; por lo tanto, se considera que ninguno de los principios atiende a los derechos de las personas a decidir cómo y con qué clase de alimentos suplen sus necesidades de nutrientes e ingesta calórica, siendo un deber informar de manera irrestricta la presencia de OGM en los alimentos, ello, de manera independiente al porcentaje de OGM presentes en el alimento o a la evidencia científica que asegure la seguridad de este.

En lo que respecta al principio de precaución, este encuentra sus orígenes en la legislación medioambiental alemana en la década del 70 y fue acogido en tratados internacionales como la Declaración de Bergen para el Desarrollo Sostenible (1990), el Tratado de Maastricht de la Unión Europea (1992), la Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo (1992) y la Convención de Barcelona (1996). Se fundamenta en que, si una actividad encarna amenaza o perjuicio respecto a la salud humana o el medio ambiente, se deben adoptar estrategias de precaución, inclusive cuando la relación causa-efecto no este demostrada. Por otro lado, tiene un enfoque preventivo y, ante la incertidumbre respecto a posibles daños colaterales en la salud o medio ambiente, hace que previo a consentir una actividad o procedimiento nuevo, se deba disponer de certidumbre del bajo riesgo; en consecuencia, el principio está limitado por el avance científico y hace un llamado de abstención frente a la duda (Sánchez, 2003, pp. 372-373).

La prevención y la precaución se diferencian en cuanto a que la primera aplica para un riesgo actual; mientras, la segunda, lo hace para un riesgo potencial. Se parte de un producto seguro y su contrario: el producto inseguro, cuyo derrotero evidentemente no es el riesgo cero, sino un nivel de riesgo que se considera aceptable y que obedece a razones políticas. Sin embargo, en virtud de este principio la mayor parte de alimentos

que contienen OGM se deben etiquetar. Esa mayor protección condiciona la industria transgénica que encuentran en el riesgo un límite a su actividad de producción y creación científica y técnica de alimentos. Bajo este principio existe la obligación de etiquetado APOGM salvo presencia accidental o técnicamente inevitable de OGM (Rebollo-Carrasco, 2003, pp. 185-236).

Por su parte, el Principio de Equivalencia Sustancial apunta a la desregularización de nuevos alimentos, adoptando como criterio la determinación de la equivalencia sustancial a partir de la comparación del nuevo alimento con su par convencional, con el fin de identificar diferencias intencionadas y no intencionadas. Para aplicar el principio se debe concluir entonces que existe equivalencia sustancial cuando el nuevo producto no presenta discrepancias significativas en el contenido nutricional, toxicológico o alergénico con respecto a su par convencional, se fundamenta en la experiencia del consumo de ese homólogo y sus bajos efectos adversos asemejando los productos con los convencionales facilitando su comercialización y el desarrollo biotecnológico (Villalobos-Hernández & Espinoza-Esquivé, 2008, pp. 52-57).

Al respecto conviene decir que la comparación de alimentos puede dar lugar a casos en que, siendo equivalentes, las diferencias definidas no tienen implicaciones; o, también, que se presente inexistencia de equivalencia, caso en el cual el producto debe ser evaluado con más detalle. Para llegar a estas conclusiones toda la información debe ser analizada y sistematizada. (Villalobos-Hernández & Espinoza-Esquivé, 2008, pp. 52-57).

Con base en lo anterior, el concepto de equivalencia sustancial debería ser empleado únicamente como método para determinar la garantía respecto a que un nuevo producto alimenticio no va a causar daño, mas no como criterio de evaluación de riesgos y, mucho menos, como criterio para determinar el carácter potestativo del etiquetado.

En consecuencia, ni el principio de precaución ni la equivalencia sustancial, responden a las necesidades de información del consumidor; por lo tanto, se requiere reconstruir el eslabón perdido entre etiquetado de alimentos provenientes de organismos genéticamente modificados o que los contengan y el derecho a la información respecto el contenido del alimento que se consume, eslabón, constituido por una tercera vía respecto el etiquetado, encaminada a que las personas manejen información plena de los alimentos dispuestos para su consumo (Aguilera, 2021).

Un avance importante respecto el etiquetado de alimentos lo aporta en Colombia la Ley 2120 del 2021, “por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones”. La referida ley, si bien es cierto no aborda el asunto de los transgénicos, sí establece el etiquetado frontal de alimentos, con la advertencia respecto los productos alimenticios ultra procesados. Esta medida que responde a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud–OMS en relación con la lucha contra la obesidad, facilita la identificación de alimentos hipercalóricos y con bajo nivel nutricional, con el objetivo de promover entornos alimentarios saludables, valiéndose de la información y obligando a los productores a advertir los riesgos inherentes al consumo del alimento; sin embargo, a la fecha las etiquetas mencionadas no se han reglamentado (Fuentes, 2021).

Uno de los ítem más destacables de la ley mencionada, lo constituye el componente de educación, respecto del cual se ordena a la Comisión de Regulación de Comunicaciones autorizar espacios institucionales en todos los canales de televisión abierta y en la radio, en los que se promuevan hábitos de vida saludable; contemplando, además, la articulación con las entidades promotoras de salud, las cajas de compensación familiar, las administradoras de riesgos, todo ello en un contexto de corresponsabilidad, respecto por la implementación de entornos

saludables que promuevan el bienestar, la salud y la sostenibilidad, puesto que de nada sirve el etiquetado de alimentos si no se cuenta con un consumidor consiente y receptivo; consumidor que –valga decirlo– ha sido el promotor de esta ley mediante la movilización social generada entre otras por la Red PaPaz, corporación sin ánimo de lucro promotora de la iniciativa, que evidencia el poder transformador que se puede impulsar a partir de las decisiones que se adoptan respecto la alimentación (Fuentes, 2021).

Se debe mencionar que la importancia de la libre elección de los consumidores en lo que respecta a alimentos genéticamente modificados, confluye en que este tipo de información garantiza al consumidor conocimiento cierto y suficiente respecto la forma en que se producen los alimentos, la composición del alimento y la calidad del mismo, información relevante porque puede tener vínculo con eventuales riesgos a la salud, que atañe además al derecho a la libre elección entendida como núcleo esencial de los derechos como consumidor (Corte Constitucional, Sentencia C-583, 2015).

Lamentablemente en lo que corresponde a transgénicos –pese a la necesaria e incuestionable importancia del correcto etiquetado de los APOGM– como ya se mencionó, el Estatuto del Consumidor de Colombia (Ley 1480 de 2011) carece de disposición normativa que establezca el carácter obligatorio del etiquetado de alimentos con origen o que contengan OGM. Al respecto, manifiesta la Corte, que, es evidente la omisión del legislador en la norma en comento, agrediendo de manera directa los derechos del consumidor, siendo fuente de afectación de derechos humanos de carácter colectivo, pues al omitir el deber que le asiste en legislar respecto al etiquetado, se deja al arbitrio de las autoridades administrativas –a pesar de las restricciones que las limitan– la definición de directrices y políticas de Estado respecto al asunto de la biotecnología aplicada a la alimentación (Corte Constitucional, Sentencia C-583, 2015).

CONCLUSIONES

En materia de etiquetado de alimentos ni el principio de equivalencia sustancial ni el de precaución obedecen a las necesidades del consumidor, pues ambos –bajo criterios diferentes– ocultan información. En ese sentido el etiquetado de alimentos con origen en OGM debe suministrar información completa al consumidor de los ingredientes que contiene el alimento que consume y el origen de estos.

El etiquetado APOGM irrestricto es necesario para que las personas puedan conocer los componentes de los alimentos dispuestos para su consumo, permitiéndole adecuar sus decisiones de compra a la convicción personal, como quiera que el etiquetado de alimentos constituye el único medio de comunicación entre productor y consumidor, siendo necesario el etiquetado de este tipo de alimentos como mecanismo para generar una ingesta consiente de alimentos; que –a su vez– facilite sujetos colectivos reguladores del mercado que puedan –desde la base del sistema económico– proteger las economías locales.

Los alimentos transgénicos se deben establecer como bienes públicos globales, con ello, se impide la tendencia capitalista a la industrialización de la agricultura y se fomenta alternativas que, de la mano de la biotecnología controlen, mitiguen y prevengan la industrialización del suelo y los monocultivos.

En materia de etiquetado de APOGM en Colombia, la normatividad administrativa existente adopta como derrotero la equivalencia sustancial; sin embargo, está en manos del legislador avalar o modificar esta tendencia a la luz de los derechos del consumidor a decidir o elegir libremente los alimentos que consume. Ofrecer una adecuada y suficiente información, por encima de que los alimentos transgénicos puedan o no afectar la salud humana y el medio ambiente, humaniza la garantía del derecho a alimentarse.

Las tendencias de consumo de alimentos contribuyen a reforzar la obligación del Estado de proteger la biodiversidad y el patrimonio cultural, pues no se trata de negarse a los avances de la ciencia, sino de tomar precauciones que deben incluir el apoyo estatal al desarrollo científico con carácter público en relación con biotecnología; potencializando los avances científicos en pro del bien común y la protección del medio ambiente.

Frente a los eventuales peligros de los alimentos transgénicos, la información facilita la participación de la ciudadanía en general, intervención, con incidencia política puesto que sirve de vehículo para movilizar la institucionalidad creada para la defensa de los derechos del consumidor dirigiéndola a conseguir un adecuado desarrollo normativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- » Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (24 de noviembre de 2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.
- » Agrobio. (2021). *¿Cómo se etiquetan los alimentos?*. Enero 2021. Disponible en: www.agrobio.org.
- » Aguilera, J. K. (2021). Transgénicos en Colombia y el derecho a decidir cómo alimentarse, diciembre de 2021. Tunja, Colombia.
- » Álvarez de Luis, A. (2017). Alimentos transgénicos: Factores culturales que explican su aceptación o rechazo. *Tesis Doctoral*. Murcia, España. Universidad de Murcia, pp. 124-128..
- » Ardisana, E. (2019). Alimentos transgénicos: ¿Sí o no? la Perspectiva. *Revista Chakiñan*, pp. 148-155.
- » Arnaiz, M. G. (2004). Pensando sobre el riesgo alimentario y su aceptabilidad respecto a alimentos transgénicos. *NUTRICA*, 17(2), pp. 125-149. Disponible en: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-52732004000200001&script=sci_abstract&tlng=es
- » Barrantes, R. (2021). *Derecho al Consumidor ¿sabes lo que comes?* MAPORRUA.
- » Chavero, E. L. (2008). La invención de los transgénicos: ¿nuevas relaciones entre naturaleza y cultura? *Nueva antropología* vol. 21 no.68, pp. 9-35.
- » Comisión Económica para América Latina. (2001). *organismos genéticamente : su impacto socioeconómico en la agricultura de los países de la Comunidad Andina, Mercosur y Chile*. Santiago de Chile.
- » Congreso de la República de Colombia, Ley 1480 (2011).
- » Corte Constitucional, Sentencia C-519 (Corte Constitucional 1994).
- » Corte Constitucional, Sentencia C-583, Expediente D-10608 (Corte Constitucional 8 de septiembre de 2015).
- » Fuentes, A. P. (2021). Ley de la comida chatarra: Colombia implementa el etiquetado frontal de advertencia. *Periodico UNAL*, agosto 2021.
- » Giménez, G. (2010). Cultura, identidad y procesos de individualización. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Enero de 2010.

- » Larrión, J. (2016). ¿Qué significa estar bien informado? Retóricas. *Reis. Rev.Esp. Investig.Sociol. ISSN-L: 0210-5233. N° 153*, pp. 43-60.
- » Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo. (1994). Ley 165 de 1994.
- » Montiel, G. G. (2007). Sobre las Culturas e identidades sociales. Mexico: Instituto Tecnológico de estudios de occidente.
- » Nemoga, G. R., Chaparro, A., & Keyeux, G. G. (2007). Los cultivos transgénicos en el contexto Latinoamericano. *Pensamiento Jurídico No. 18. Bogotá, Colombia*, pp. 131-140.
- » Polo, K. L. (2017). Seguridad alimentaria y alimentos transgénicos. *Obs. Medioambiental*, pp. 59-75.
- » Quintanal, H. S. (2006). *Territorialización e identidades en el espacio rural*. 6 de octubre de 2006. Disponible en: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104339/document>
- » Rebollo Carrasco, M. (2003). El principio de precaución y la defensa de los consumidores. *Universidad de Córdoba*, pp. 185-236.
- » Saavedra, J. E. (2009). Implicaciones ambientales del uso de transgénicos en Colombia. Bogotá, Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.
- » Sánchez, E. (2003). El principio de precaución: implicaciones para la salud pública. *Gaceta Sanit*, pp. 372-373.
- » Vargas-Roncancio, I. D. (2010). Elementos para una evaluación de los cultivos transgénicos. *Rev. maest. derecho econ. Bogotá (Colombia) Vol. 6 N° 6*, pp. 143-178.
- » Villalobos Hernández, M. E., & Espinoza Esquivé, A. M. (2008). Concepto de equivalencia sustancial aplicado alimentos derivados de cultivos. *Revista Costarricense de Salud Pública*, pp. 52-57.
- » Yunta, E. R. (2013). Temas éticos en investigación internacional con alimentos transgénicos. *Acta Bioethica 2013*, pp. 209-218 .

Governança socioambiental em capitais litorâneas do nordeste brasileiro

Socio-environmental governance in brazilian northeast coastal capitals

Gobernanza socioambiental en las capitales del litoral nordeste de Brasil

Autores: Miriam Medina Velasco, Hugo Vigas Lima dos Santos, Clélia Maria Vieira Dantas

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14643>

Para citar este artículo:

Medina Velasco, M., dos Santos Lima, H. & Dantas Vieira, C. (2022). Governança socioambiental em capitais litorâneas do nordeste brasileiro. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 155-176.



GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL EM CAPITAIS LITORÂNEAS DO NORDESTE BRASILEIRO

Socio-environmental governance in brazilian northeast coastal capitals
Gobernanza socioambiental en las capitales del litoral nordeste de Brasil

Miriam Medina Velasco

Arquiteta da Universidade Nacional da Colômbia, doutorado Universidade de São Paulo, Docente da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Salvador, Bahia, Brasil. Rua Silveira Martins, 2555, Cabula, CEP: 41.150-000 - Salvador - BA.

<https://orcid.org/0000-0001-6585-5147>

mvelasco@uneb.br

Hugo Vigas Lima dos Santos

Graduando no Curso de Urbanismo, Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Salvador, Bahia, Brasil.

Rua Silveira Martins, 2555, Cabula, CEP: 41.150-000 - Salvador - BA

hugo2.vigas@gmail.com

Clélia Maria Vieira Dantas

Estatística e advogada, mestrado Universidade Estadual de Campinas

Docente da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Salvador, Bahia, Brasil.

Rua Silveira Martins, 2555, Cabula, CEP: 41.150-000 - Salvador - BA.

cdantas@uneb.br

Recepción: Junio 18 de 2021

Aceptación: Agosto 21 de 2021

AGRADECIMENTOS

Pela colaboração na fase preliminar do levantamento de informações a Anaie Leite Silva Morais, integrante do projeto: Coletivo Paulo Freire em Ação do Núcleo de Pesquisa e Extensão do Departamento de Ciências Humanas do Campus I da UNEB.

Brasil têm se estruturado para tratar das questões socioambientais, no sentido de entender as transformações e apontar os avanços e as limitações, procurando mapear os níveis de articulação com a sociedade e/ou fortalecimento de mecanismos de governança socioambiental, durante as duas primeiras décadas do Século XXI. A opção metodológica é a de trabalhar com dados oficiais disponíveis em *sites* de órgãos públicos. Esta metodologia possibilita construir análises

RESUMO

Este artigo analisa o modo como as oito capitais litorâneas do Nordeste do

* Artículo producto del Semillero de Investigación Ignacio Torres Giraldo.

numa perspectiva sistêmica, multirreferencial, histórica, institucionalista e pluralista sobre os instrumentos direcionados para a gestão ambiental das cidades estudadas. Os resultados revelam a diversificação de órgãos gestores, instrumentos e processos estabelecidos nas oito cidades. A abordagem que se apresenta contribui para refletir sobre os desafios da articulação entre poder público e sociedade, considerando a melhoria das condições de vida, apontando, de um lado, preocupações sobre a incipiência com relação à mobilização para com Agenda 2030, de outro, a potencialidade dos modelos de governança em um país signatário do Pacto Global.

PALAVRAS-CHAVE

Governança socioambiental; gestão ambiental; instrumentos de governança; cidades do Nordeste brasileiro; Agenda 2030.

ABSTRACT

This paper analyzes how eight Brazilian Northeast's coastal capitals has structured themselves to deal with socio-environmental issues, aiming to comprehend the transformations they faced and identify their progress and limitations. Simultaneously, it also tries to map the levels of articulation with society and/or strengthening of socio-environmental governance during the first two decades of the twentieth-first century. To examine this issue, we worked with official data available at government agencies' websites. This allowed us to build our analysis on a systemic, multi-referential, historical, institutionalist and pluralistic perspective on the environmental management mechanisms applied by the studied cities. The results reveal their diversification of management offices, mechanisms and processes. The proposed approach also contributes to the reflection on the challenges faced by the articulation between government and society in search of living conditions enhancement, indicating the concerns as to its incipient stage regarding the mobilization towards 2030 Agenda and emphasizing the potentialities of

governance models in a country signatory to the Global Compact.

KEYWORDS

Socio-environmental governance; environmental management; governance mechanisms; Brazilian Northeast cities; 2030 Agenda.

RESUMEN

Este artículo analiza el modo como las ocho capitales de la costa del Nordeste brasileño se han estructurado para tratar las cuestiones socio-ambientales, en el sentido de entender las transformaciones y señalar los avances y las limitaciones, procurando mapear los niveles de articulación con la sociedad y/o fortalecimiento de mecanismos de gobernanza socio-ambiental, durante las dos primeras décadas del Siglo XXI. La opción metodológica es la de trabajar con datos oficiales disponibles en las páginas electrónicas de órganos públicos. Esta metodología hace posible construir análisis con perspectiva sistémica, multirreferencial, histórica, institucionalista y pluralista, acerca de los instrumentos direcionados para la gestión ambiental de las ciudades estudiadas. Los resultados revelan la diversificación de órganos gestores, instrumentos y procesos establecidos en las ocho ciudades estudiadas. El abordaje presentado contribuye para reflexionar sobre los desafíos de la articulación entre poder público y sociedad, considerando el mejoramiento de las condiciones de vida, apuntando, de un lado, preocupaciones sobre la incipiente movilización relacionada con la Agenda 2030, de otro, la potencialidad de los modelos de gobernanza en un país signatario del Pacto Global.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza socio-ambiental; gestión ambiental; instrumentos de gobernanza; ciudades del nordeste brasileño; Agenda 2030.

INTRODUÇÃO

Com a aprovação da Constituição de 1988, no Brasil, fortaleceu-se a atuação do município na gestão das suas políticas públicas. Transcorridas mais de três décadas interessa perguntar: como as administrações locais têm se estruturado e se aproximado da sociedade para tratar as questões ambientais? E, como entender, nesse sentido, especificamente, as transformações mais recentes e o cenário das principais capitais litorâneas do Nordeste brasileiro?

O assunto se faz de importância especial, numa conjuntura na qual a Agenda 2030, adotada em 2015 por aproximadamente 200 países, passa a pautar os objetivos e metas para melhorar as condições de vida, com foco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs). No país, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) foi estabelecida, em 2016, como órgão de governança para internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030. Tal CNODS foi extinta em 2019, passando o assunto para a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV-PR).¹ Entende-se que os princípios, conteúdos e orientações da Agenda 2030 também são assimiladas para seu acompanhamento e implementação por parte do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com apoio e repercussão em outras entidades da federação e da sociedade civil.

Para a contextualização desta abordagem cabe lembrar que o Brasil é reconhecido pela estruturação antecipada de uma Política

Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/1981) que institui os fins, os objetivos, o sistema nacional do setor, assim como o Conselho de Meio Ambiente (CONAMA), para articular ações junto com outros instrumentos e entes que orbitam em torno do assunto. No final dessa mesma década, a proteção do meio ambiente é consagrada na Constituição brasileira de 1988 como uma competência comum da federação (união, estados, municípios), ao estabelecer que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (art. 225, BRASIL, 1988). Nesse contexto, a atuação dos órgãos municipais e dos conselhos, assim como, a incorporação de outros instrumentos de participação, pode ser considerada como indicador de compromisso e bases para o exercício da governança socioambiental.

De fato, a institucionalização do CONAMA revela-se, nas diretrizes políticas sobre meio ambiente, como mecanismo de legitimação da governança ambiental, projetado posteriormente como modelo de interação com atores sociais para outras políticas públicas na escala da gestão municipal, como é o caso das cidades estudadas. Em coerência com tal fato, surgem preocupações sobre a articulação entre esferas de governo e sociedade, nas oito capitais litorâneas do Nordeste brasileiro, entendendo que sua liderança e visibilidade regional no tratamento de problemáticas e demandas específicas podem exercer, ainda um papel pedagógico para outras localidades; inclusive, atentando-se que elas têm uma relação direta com políticas, planos e programas relativos ao seu papel de cidade litorânea e com seu marco regulatório (Lei 8617/1993, Dec. 5377/2005, Lei 11959/2009, Dec. 10544/2020), que também estabelece o novo Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM).

Destaca-se que a Política Nacional para os Recursos do Mar (estabelecida em 2005) consagra a “execução descentralizada e participativa, incentivando as parcerias

1. O Dec. 9980/2019 apresenta o compromisso do país como um modelo de governança, porém foi revogado pelo Dec. 10591/2020, no qual se reestrutura a SEGOV-PR (vigente até a data do encaminhamento deste artigo: junho 2021). Nesse decreto não consta a Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS), como se pode observar no próprio site institucional (<http://www4.planalto.gov.br/ods/assuntos/sobre-os-ods>), mas, ao que parece, continua operando, embora, na outra página oficial (<https://odsbrasil.gov.br/>) continue-se informando que o acompanhamento dos ODSs é realizado pelo IBGE e pela Secretaria de Governo, com a colaboração de outras instituições, ministérios, empresas governamentais, assim como, por outras entidades públicas.

da União, dos Estados, dos Municípios, do setor privado e da sociedade”, o que para as particularidades que impactam as zonas costeiras,² para além das vocações turísticas, implicaria uma mobilização de entes federados em conjunto com grupos sociais interessados na preservação do patrimônio natural. Assim também, o decreto que aprova o plano (PSRM, 2020) “mantém o modelo de gestão participativa integrada por Ministérios, órgãos de fomento, comunidades acadêmica e científica e iniciativa privada, representados, tanto na sua elaboração, quanto na execução de ações conjuntas”, reconhecendo, também, a importância da governança nos fóruns multilaterais e o legado da gestão pública que propicia espaços de articulação entre entes federados e sociedade para o atendimento de problemas e demandas socioambientais, revelando compromissos com a Agenda 2030.³

Assim, para atender o objetivo de entender como o poder público das cidades escolhidas se tem estruturado para tratar as questões socioambientais e se aproximar da sociedade, apresenta-se uma abordagem histórica e comparativa com base na análise de algumas variáveis identificadas a partir do levantamento e sistematização dos dados encontrados nos sites públicos, especialmente da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) elaborada e controlada⁴ pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nas duas últimas décadas. Estes dados foram

atualizados e complementados com a revisão de outros sites especialmente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e das prefeituras das cidades do estudo.

Como procedimentos para atender o objetivo, sistematizaram-se dados para três tipos ou grupos de variáveis: evolução do órgão gestor, caracterização do conselho municipal do setor e a implantação de outros instrumentos normativos. Assim também, verifica-se o processo de construção e os alcances da governança socioambiental no cenário 2002-2020 nas oito cidades capitais litorâneas estudadas, atentando ao modo como se incorporam os objetivos e as metas da Agenda 2030.

A abordagem está organizada em três partes após esta introdução: a primeira aborda os pressupostos teórico-metodológicos e a delimitação do estudo; a segunda apresenta os dados e faz a análise das três variáveis propostas; na terceira parte, identificam-se de modo sintético os avanços e limitações da governança nas cidades estudadas; e, por fim, registram-se as considerações e reflexões gerais, a modo de balanço integrado, sinalizando as possibilidades de continuidade e aprofundamento do estudo.

1. BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS E DELIMITAÇÃO DA ABORDAGEM

É conhecido que a preocupação com a questão socioambiental só entra na pauta das discussões acadêmicas e da gestão pública na década de 1970, em decorrência da Conferência das Nações Unidas e a publicação dos documentos e acordos de tais encontros, com destaque, posteriormente, para o evento sediado no país em 1992, como informam, entre outros, Crisla Pott e Carina Estrela (2017). Equivale a dizer que após dois séculos de intensa industrialização e extração de recursos naturais, só faz apenas algo como meio século que a humanidade começa a perceber as implicações da sua relação com a natureza e a se preocupar

2. Para ilustrar, cabe referenciar a situação vivenciada em 2019, com o derramamento de óleo nas praias da região Nordeste do Brasil. Sua origem e consequências ainda estão pouco esclarecidas, segundo pesquisadores, como informa Letícia Cangane da Agência Universitária de Notícias (2021).

3. Cabe informar a singularidade do decreto presidencial que estabelece este plano no final de novembro de 2020. Seu conteúdo é de apenas três artigos que revogam os decretos dos planos anteriores (2008 e 2016), embora recolha boa parte da estrutura e conteúdo anterior, inserindo conteúdos relativos à Agenda 2030, ODSs e às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

4. A MUNIC é uma das estatísticas estatais institucionalizadas no Brasil, com foco social. Ou seja, um dos produtos especificamente, direcionados para acompanhar a evolução da administração pública e a participação político-social.

com a busca de alternativas aos impactos evidenciados.

As mesmas autoras contribuem para entender que, nessa curta trajetória, ainda parece haver um preocupante padrão no qual, só após os desastres ambientais e a visibilidade de suas consequências – isso quando atingem diretamente grupos sociais quantitativamente impactantes, para gerar mobilização da sociedade e, às vezes, por ter implicado até perda de vidas humanas –, é que começa a surgir interesse pela problemática em questão. Assim, apenas “depois de um período de tempo, por vezes anos, chegam as soluções” (Pott; Estrela, 2017: 278), numa perspectiva otimista do cenário, quando não se alastram decisões no âmbito do judiciário, as quais, recorrentemente, apenas restituem danos via monetarização, descaracterizando o profundo sentido que podem ter as perdas geradas por tais desastres.⁵

Nesse cenário, entende-se que instituir e legitimar objetivos e metas na Agenda 2030 é a oportunidade para potencializar processos preventivos ou, pelo menos, antecipados às problemáticas, riscos e demandas, para além das diversas dimensões estabelecidas nos 17 ODSs, com destaque para a perspectiva inclusiva, e, para o fortalecimento dos instrumentos de planejamento com controle social e participação dos diversos atores sociais, como divulgado pelas instituições federais comprometidas com as questões socioambientais (IBGE/SEGOV, 2021; IPEA, 2019). Estratégia que também revela a importância da governança, quando considerado o envolvimento de outros atores públicos e privados na construção dessa agenda, como se observa nos sites institucionais e na mobilização de entidades como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) ao divulgar (CNM, 2017) o guia de orientação para os gestores locais e disponibilizar plataforma para acompanhamento.

A governança é entendida, de modo geral, como um modelo de interação entre poder público e sociedade na busca de soluções às demandas e problemáticas relacionadas com as escalas de atuação e convergência de um determinado grupo de atores envolvidos segundo interesses, assim como, com a construção de uma agenda para garantir espaços de diálogo, controle social e, especialmente, participação na tomada de decisões e acompanhamento da implantação de ações para a superação de tais problemas (Leme, 2016, CNM, 2017). De fato, as definições de governança estão relacionadas com “a coordenação dos diversos atores interessados (públicos e privados), que cooperam para a formulação e implementação das políticas públicas, bem como à participação social na tomada de decisões” (Buta; Teixeira, 2020, p. 380). Nessa perspectiva, também Sant’anna, Queiroz-Neto e Marchi (2020) apontam a governança pública como fator que deriva da dimensão político-institucional, que potencializa o diálogo para a compatibilização, negociação, busca de consensos ou pactos inerentes à mobilização de atores com seus diversos interesses e intersubjetividades, os quais coadjuvam, inclusive, para a ampliação de mecanismos democráticos de solidariedade e cooperação. Tais mecanismos por sua vez podem fortalecer o papel do Estado como interventor, articulador, coordenador, e intermediador entre as partes interessadas (*stakeholders*).

De modo particular, associada às questões socioambientais, a governança tende a ser reconhecida na sua potencialidade de princípio e/ou perspectiva articuladora, que expressa capacidade de interação entre os diversos grupos, atores e/ou agentes com potencialidade de influenciar transformações coletivas em uma determinada localidade, seja delimitada pela própria dimensão socioambiental (ex. bacias hidrográficas), institucionalmente como região administrativa, seja pela abrangência de prestação de serviços, que também podem ter relação com fatores socioambientais (ex. saneamento básico e serviços públicos em geral). Nesse sentido, estudos como os de Alexandrina Moura

5. Este importante e complexo assunto foge do foco desta abordagem, pois, pelas sua particularidade e densidade deslocaria o objetivo aqui proposto.

e Maria do Carmo Bezerra, com base no documento promulgado pela Comissão sobre Governança Global (1995 *apud* 2016) assimilam o entendimento de governança como modo de superar a fragmentação ou os reducionismos ao tratar da sustentabilidade, reconhecendo que há motivações conflitantes que se acomodam no tempo e em escalas espaciais, segundo acordos formais ou informais em espaços de interlocução estabelecidos, operacionalizados e legitimados, o que significa um desafio em permanente construção.⁶

Com base nas experiências locais e nacionais desenvolvidas em países da América Latina, a abordagem de Fabio Castro, Barbara Hogenboom e Michiel Baud (2015), também reconhece a importância das práticas multiescolares formais e informais na gestão dos recursos naturais, as quais tendem a valorizar os legados históricos e contextos socioculturais, tanto na interação social como nos formatos de múltiplos arranjos institucionais, tendo como base a abertura para a expressão de diversos atores com seus interesses e embates, como entendimento de governança socioambiental.⁷

Assim, entender o tratamento das questões socioambientais na perspectiva da governança significa também compreender o caráter público, multidimensional e intersetorial da relação entre sociedade e meio ambiente, o que implica a efetivação de uma diversidade de componentes que vão da liderança democrática a mecanismos de controle, acompanhamento e avaliação

(Paraná, 2018), passíveis de gerar articulação. Ou seja, um modo de articular a partir da intermediação possibilitada pela ação dialógica que constitui a base para qualquer iniciativa colaborativa, bem como, para “coparticipar, co-agir, cooperar, e coconstruir com os públicos em que se engajam” (Andrade; Alcantâra; Pereira, 2019, p. 20-21), seja na perspectiva habermasiana e/ou freireana, conforme sinalizado pelos próprios autores.

Nesse cenário, importa destacar que a última edição da pesquisa que embasa este artigo divulgou o levantamento de 2019 e, no seu relatório (MUNIC/IBGE, 2020), focalizou, entre outras informações, alguns aspectos específicos sobre governança e assimila o entendimento formulado pelas Nações Unidas e consolidado a partir da reunião de 2015, em Cabo Verde. Assim, as dimensões estabelecidas para identificar níveis de governança relacionam-se, de um lado, com a existência de mecanismos de controle interno e transparência, e, de outro, com o acesso à informação pública, por parte dos cidadãos, por exemplo, aquela disponível e atualizada na internet.⁸

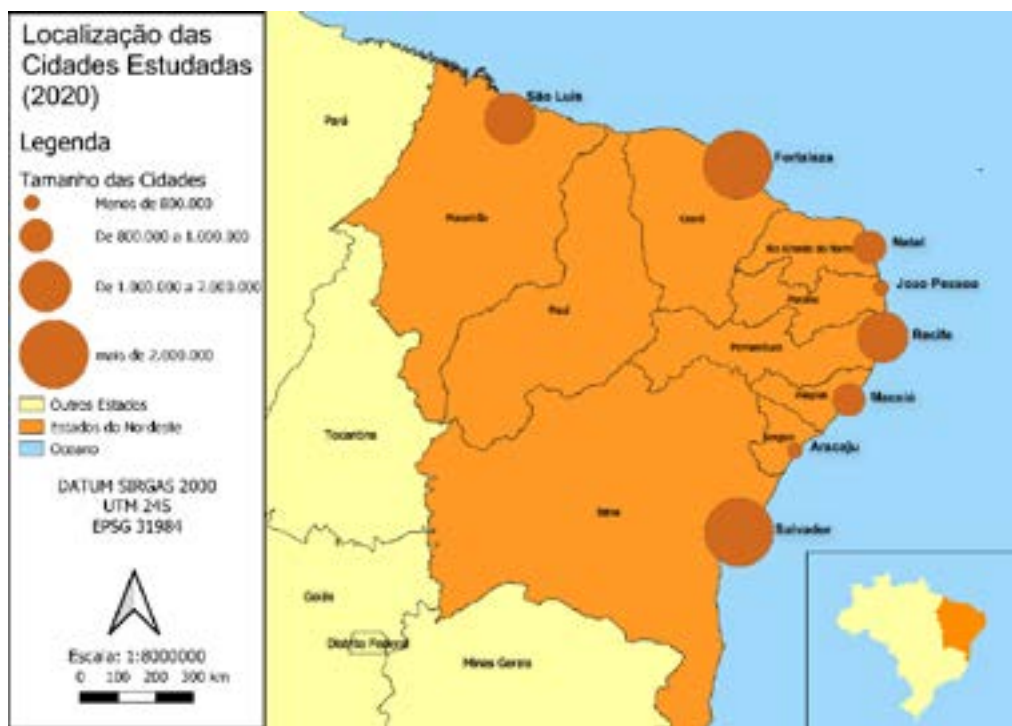
Desse modo, para entender, sob uma perspectiva histórica e de estudo de caso comparativo, o modo como as administrações locais têm se estruturado e se aproximado da sociedade para tratar as questões ambientais, tomando como referência o conjunto de cidades capitais litorâneas do Nordeste Brasileiro, interessa esclarecer o recorte espacial e temporal, assim como as variáveis escolhidas e os entendimentos adotados. Apresenta-se a localização das cidades na seguinte figura.

6. As referidas autoras reconhecem, por exemplo, o papel indutor que tem os incentivos fiscais promovidos em algumas unidades federais não modelos de gestão de empreendimentos, “ao implementar o chamado ICMS Ecológico ou Socioambiental [...] um instrumento inovador que permite a utilização do principal tributo de titularidade dos estados, o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), como instrumento econômico de gestão ambiental” (Moura; Bezerra, 2016, p. 98).

7. Especificamente, os autores entendem “*governanza ambiental como el proceso de formulación y refutación de imágenes, diseños y ejecución de los procedimientos y prácticas que configuran el acceso, control y uso de los recursos naturales entre actores diferentes*” (Castro, Hogenboom e Baud, 2015, p. 18).

8. No Brasil a Lei 12527/2011 estabelece diretrizes para garantir o direito dos cidadãos ao acesso à informação eferente aos órgãos e entidades públicas dos três níveis de governo, enquanto a Lei 14129/2021 especificou os princípios, regras e instrumentos para o governo digital na qual se estabelece (art. 47) que cabe à autoridade competente complementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança (relacionada com a gestão de riscos, controle e auditoria) para acompanhar resultados, melhoria de desempenho e promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Figura 1. Mapa de localização das cidades estudadas



Fonte: Elaboração própria segundo dados da legenda e população estimada pelo IPEA (2013).

Embora sejam 9 (nove) as unidades federais ou estados da Região Nordeste do Brasil, como observado na figura, o estudo proposto prioriza as 8 (oito) capitais litorâneas, entendendo que a realidade socioambiental destas cidades tem especificidade, por exemplo em relação a desafios (um deles aumento do nível de mar), assim como recursos, problemáticas e/ou potencialidades decorrentes de sua localização litorânea, as quais possibilitam comparações e análises mais equilibradas.⁹ Em ordem alfabética: Aracaju, Fortaleza, João Pessoa, Maceió, Natal, Recife, Salvador e São Luís, dispersas na linha costeira com tamanhos populacionais diferentes,

conforme se apresenta na figura, e de fato, estas cidades litorâneas têm uma diferenciação no seu tamanho populacional, muito por decorrência do papel histórico que tais cidades têm desempenhado nas etapas da vida nacional e na rede urbana regional. Devido à dinâmica que exercem ainda como núcleos de atração populacional, as estimativas elaboradas pelos órgãos de estatísticas públicas revelam que de 2013 (dados do mapa) a 2019 (dados da tabela a seguir) haveria um importante incremento populacional, fazendo com que, por exemplo, a cidade de Maceió supere, segundo a estimativa, um milhão de habitantes.

Para uma compreensão da realidade e as condições de vida das cidades foco deste estudo, interessa caracterizar, também, cada uma delas nos aspectos demográficos

9. Fora das capitais selecionadas estaria a cidade de Teresina, capital do estado de Piauí, que não foi incluída neste estudo, pois, não está no litoral e, de certo modo, suas condições socioambientais são diferenciadas.

e sociais de modo geral, a partir de alguns dados oficiais, na seguinte tabela.

Observe-se que o núcleo urbano mais antigo, Salvador tem também maior número de habitantes, com maior densidade populacional, enquanto, Aracaju (sua vizinha) é a mais jovem, instalada no ano de 1855, e com menor população. Verifica-se ainda que, que as cidades estudadas expressam realidades complexas marcadas pelas desigualdades. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) revela a preocupante situação de Maceió, pois, não só apresenta este índice mais baixo (embora capitais tendam a ter classificação

alta), como também, os indicadores de esperança de vida e mortalidade infantil evidenciam a realidade de sua população. Com melhor situação, estariam as cidades de Natal (dois melhores indicadores), Recife e Salvador (um indicador em destaque). Atenta-se para a alta desigualdade revelada no Índice Gini na cidade de Recife, indicador distante das outras, em um centro urbano que historicamente foi sede federal de órgãos e programas federais, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada na metade do Século XX, justamente tendo como uma de suas estratégias a diminuição das desigualdades regionais do país. Hoje, com

Tabela. Caracterização geral das cidades selecionadas

Cidade	Ano Instalação	População*	Área urbana Km2	Dens. Hab/ Km2	IDHM	Esperança de vida	Mortalidade Infantil	Índice Gini
Aracaju	1855	657013	167,25	3413,67	0,770	74,4	15,6	0,62
Fortaleza	1725	2669342	320,12	7645,29	0,754	74,4	15,8	0,61
João Pessoa	1586	809015	214,06	3379,96	0,763	74,9	16,4	0,62
Maceió	1815	1018948	516,46	1805,77	0,721	72,9	22,0	0,63
Natal	1599	884122	171,15	4696,53	0,763	75,1	14,4	0,61
Recife	1709	1645727	217,01	7082,32	0,772	74,5	15,6	0,68
Salvador	1549	2872347	319,86	8368,05	0,759	75,1	14,9	0,63
São Luís	1612	1101884	563,44	1796,01	0,768	73,8	18,1	0,61

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Censo de 2010 sistematizados pelo IPEA (2013).

Notas: * dados atualizados com base nas estimativas para 2019 (MUNIC/IBGE, 2019).

menos visibilidade, a SUDENE continua ativa como ente burocrático, enquanto, as desigualdades sociais, característica principal do Nordeste brasileiro, continua sendo a marca da realidade de suas cidades, quando comparadas com as de outras regiões.¹⁰

10. Segundo os dados do IPEA (2013), São Caetano do Sul (SP) com IDHM de 0,862 e Índice Gini 0,54, é o centro urbano com menos desigualdade social. O Índice de Gini acompanhado pelo IPEA (2013) é “um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo

Os oito núcleos urbanos deste estudo foram erguidos como unidades administrativas municipais no ano de 1939 (MUNIC/IBGE, 2017), em uma conjuntura de fortalecimento do aparelho de Estado brasileiro. Contudo, uma das primeiras e mais importantes reflexões a discutir neste trabalho é sobre a atrasada e vagarosa forma como tais núcleos se estruturam

que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar”.

para atender as demandas socioambientais, assim como, de outras políticas públicas. Embora o Brasil seja regido historicamente por um modelo federal, as administrações municipais só revelam sua atuação efetiva nas políticas públicas a partir da aprovação da Constituição de 1988, e mesmo assim, com processos, ritmos, e fluxos diferenciados em cada setor de tais políticas (Medina-Velasco, 2004).

Segundo estudos recentes (Arretche, 2018; Salata, 2020; Peres e Santos, 2020), embora implementem-se políticas e programas com caráter inclusivo para os denominados *outsiders*, as desigualdades permanecem e, até, se explicitam mais, na histórica diferenciação de acesso a oportunidades entre regiões e, também, devido aos modelos de gestão das finanças e do gasto público. Esta condição parece se revelar de modo impactante, quando se associa a situação de renda às questões de raça, gênero, acesso à educação, idade, entre outras variáveis que evidenciam a multidimensionalidade da desigualdade.

Com base no exposto, entende-se que pensar o meio ambiente é pensar de modo sistêmico e transdisciplinar a realidade como um ecossistema que se articula aos modos de regulação social, político-institucional, econômico-cultural, urbano-ambiental, entre outras dimensões da complexa interação do meio natural e do meio antrópico (Morin, 2013). Como sinaliza esse pensador, para além das alternativas específicas, importa nesta etapa histórica procurar a (re) humanização das cidades nos pilares da esperança (p. 262) já que, “um número não negligenciável de cidades pratica uma governança baseada no papel decisivo da participação dos habitantes-cidadãos”, compromisso inerente para qualquer nível de ampliação dos direitos/deveres no exercício de cidadania em qualquer uma das escalas da vida.

Assim, cabe esclarecer que a articulação entre as categorias em foco, quais sejam, governança e questões socioambientais, exprime um posicionamento crítico à predominância da lógica do mercado na vida

urbana. Cientes que a opção terminológica apenas enfatiza o componente social, que a rigor, segundo Souza (2020), poderia prescindir-se, pois, direta ou indiretamente, todo espaço, assim como a categoria ambiente são determinados dialeticamente pelas relações sociais. Portanto, com base em contribuições complementares (Morin, 2013; Souza, 2020), procura-se assimilar uma perspectiva metodológica, exploratória, sistêmica, crítica, aberta e plural que reconhece o permanente movimento e transformação das pautas do poder público e da sociedade, atentando para as peculiaridades locais, condições de vida, cultura institucional complexidade e multiplicidade de determinantes que expressam a realidade das oito cidades aqui analisadas.

O recorte temporal focaliza os dados disponíveis, principalmente, na Pesquisa MUNIC/IBGE, para três edições (2002, 2009, 2017), complementados com informações divulgadas em 2019, considerando que este levantamento institucional com foco na gestão pública, apresenta abordagens de temáticas específicas em cada edição, sendo que dados específicos sobre questões ambientais estão nas três edições indicadas¹¹. As informações das páginas institucionais das respectivas cidades contribuem para apresentar uma perspectiva geral atualizada.

Foram definidos três tipos ou grupos de variáveis relacionadas com a assimilação dos princípios de governança. No primeiro grupo, contextualiza-se no tempo a criação e evolução do órgão que cuida do setor; no segundo caracteriza-se o conselho gestor relacionado com as questões ambientais e, por fim, considera-se como terceiro grupo de variáveis o conjunto de instrumentos legais para identificar a política, planos, programas e/ou legislação complementar, inclusive na valorização da interface entre setores que revelam a realidade socioambiental. Os dados

11. O recorte temporal decorre da opção por focalizar as duas últimas décadas (Século XXI), assim como, pela possibilidade de ter dados que permitam fazer análises comparativas com a mesma fonte, ou seja, a base MUNIC/IBGE, que apresenta informações pertinentes para este estudo a partir de 2002.

e análises se complementam e sistematizam com as informações encontradas em outras instituições e *sites*, especialmente dos órgãos de cada uma das cidades, como se aborda na seguinte seção.

2. ESTRUTURAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA SOCIOAMBIENTAL

Para analisar e comparar a forma como os oito núcleos urbanos se estruturam a fim de cuidar das questões socioambientais, bem como para entender o processo de transformações que pode revelar a assimilação dos princípios de governança, apresenta-se a análise dos três grupos de variáveis em três quadros. Assim, o surgimento, evolução e fortalecimento dos órgãos (em geral secretarias municipais) podem ser observados no quadro 1.

Tabela. Caracterização geral das cidades selecionadas

Cidades	Evolução do tipo de órgão			Ano criação	Nome da Secretaria Municipal ou do setor Link (identificado em junho de 2021)
	2002	2009	2017		
Aracaju	Similar	Setor Subord.	Exclusivo	2013	...do Meio Ambiente (SEMA) https://www.aracaju.se.gov.br/meio_ambiente/#
Fortaleza	Conjunto	Conjunto	Conjunto	2013	...de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) https://urbanismoemioambiente.fortaleza.ce.gov.br/
João Pessoa	Exclusivo	Exclusivo	Exclusivo	2002	...de Meio Ambiente (SEMAM) https://www.joaopessoa.pb.gov.br/secretaria/semam/
Maceió	Exclusivo	Exclusivo	Setor Subord.	2016	...de Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente (SEDET) http://www.sedet.maceio.al.gov.br/
Natal	Conjunto	Conjunto	Conjunto	2018	...de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB) https://natal.rn.gov.br/semurb/
Recife	Conjunto	Exclusivo	Conjunto	2009	...de Meio Ambiente e Sustentabilidade http://meioambiente.recife.pe.gov.br/
Salvador	Exclusivo	Conjunto	Conjunto	2012	...Sustentabilidade, Inovação e Resiliência SECIS) http://www.salvador.ba.gov.br/index.php/10-informacoes-institucionais/14-secretaria-cidade-sustentavel
São Luís	Conjunto	Exclusivo	Exclusivo	2007	...de Meio Ambiente (SEMAM) https://saoluis.ma.gov.br/semmam

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do Censo de 2010 sistematizados pelo IPEA (2013).

Notas: * dados atualizados com base nas estimativas para 2019 (MUNIC/IBGE, 2019).

No quadro é possível perceber que as cidades estruturam seu órgão ambiental apenas no Século XXI, ainda com caráter, papéis e alcances diversos. No caso, o órgão exclusivo mais antigo (2002) que permanece no formato original está em João Pessoa, e a (re)estruturação mais recente é a de Natal. Em três cidades, mantém-se o mesmo órgão estabelecido desde o começo do Século, no modelo conjunto associado à gestão urbana. Essa relação também outorga pistas sobre o fortalecimento do órgão, pois os procedimentos de licenciamento ambiental têm sido assimilados nestas cidades com lições diversificadas para a realidade político-institucional, como aponta, para outros contextos, Marcelo Lopes de Souza (2019).¹²

Ainda, com relação aos órgãos, observam-se duas singularidades: de um lado, a denominação diferenciada do órgão gestor de Salvador, Secretaria Municipal

complexidade que requer espaço específico para análises. Cabe ilustrar que Souza (2019) associa o assunto como causa e consequência de conflitos, no cenário brasileiro, inclusive, para lembrar que riscos e vulnerabilidades, embora evidenciem questões estruturais, se colocados à luz com procedimentos transparentes, podem mostrar também oportunidades animadoras de modelos de gestão menos opressivos e injustos, por exemplo, quando os licenciamentos são tratados nos conselhos. Tornar "tensões 'maneáveis' e 'construtivas' [considerando a] mediação, comunicação, conciliação, colaboração [assim como,] a identificação e nomeação conjunturalista dos principais interessados (*stakeholders*) às técnicas de incremento de comunicação entre eles, chegando até às propostas de ponderação de argumentos e busca de consenso" (Souza, 2019, p. 205), pode constituir uma possibilidade de recuperação do legado da escola de planejamento colaborativo, atentando sempre para suas implicações.

12. A questão do licenciamento não é foco neste artigo. O jogo de interesses e lógicas de poder revelam

de Sustentabilidade, Inovação e Resiliência (SECIS), instalada em 2012, e de outro lado, o movimento de integração em Maceió, que em 2002, teve uma secretaria exclusiva e, em 2017, passa a ser parte daquela que cuida da questão urbana. Os dois casos guardadas as especificidades podem ser assimilados como um importante movimento de articulação de princípios e funções, superando a fragmentação do trato dado à dinâmica socioambiental.

O histórico do caso de Recife pode ilustrar também um grau de interação entre setores, pois embora se tenha estabelecido como órgão exclusivo, havia (desde 2005) uma diretoria vinculada a outra secretaria, e de qualquer modo, a temática ambiental, era tratada, desde os anos 80, pelo Departamento de Ecologia, órgão público municipal. Em 2019, passou a ser denominada Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade com nova estrutura para o período de governo municipal 2021-2024.

A visibilidade dos conselhos na sua atuação articulada com estes órgãos é apresentada como um segundo tipo de variável definida para este estudo. As

informações disponíveis na MUNIC/IBGE permitem afirmar que já, no início do Século XXI, nas cidades estudadas, a sociedade se mobilizava por meio de instrumentos de interação de interesses, pois observa-se que, em 2002 (ver quadro 2), a metade das cidades tinha formalizado seu conselho de meio ambiente e desde 2009, incorporado na gestão de todas elas, como sinalizado, muito por decorrência dos processos de licenciamento. Ou seja, o fortalecimento na estruturação do setor e dos instrumentos de governança está em sintonia com os mecanismos de controle e, até, de captação de recursos fiscais.

De fato, os conselhos estabelecidos nas três escalas federadas, em vários setores das políticas públicas, são instrumentos ou espaços de controle social e, por isso mesmo, de governança. Ao serem estruturados como colegiados, é garantida representatividade de atores e interesses, em articulação com o órgão de gestão e outros instrumentos legislativos, com competências que podem ser apenas consultivas, ou de definição normativa, decisória e deliberativa (Medina-Velasco, 2004). A caracterização destes espaços públicos nas cidades estudadas, pode ser observada no quadro 2.

Quadro 02. Caracterização do Conselho Municipal do Meio Ambiente nas cidades estudadas

Cidades	Atuação conselho			Sigla e legislação (Criação e/ou ano do Regimento)	Caráter do conselho Informações sobre representatividade
	2002	2009	2017		
Aracajú	-	Ativo	Ativo	CMMA Lei 4378/2013	Consultivo & deliberativo 20 membros. Poder Público, Sociedade Civil, instituições ou Conselhos de Classe e representantes de Instituições de Ensino
Fortaleza	Ativo	Ativo	Ativo	COMAM Lei 8048/1997 Atualização: Lei 10765/2018	Deliberativo 36 conselheiros (paritário) Órgãos e entidades da sociedade civil
João Pessoa	-	Ativo	Ativo	COMAM Dec. 4292/2001 – Dec. 9095/2017	Consultivo & deliberativo 17 membros (sem inf. oficial) Órgãos municipais e outras entidades
Maceió	Ativo	Ativo	Ativo	COMPRAM [proteção] Lei 4214/1993 – Lei 6703/2017	Consultivo & deliberativo 16 membros (paritário) Órgãos municipais e entidades
Natal	Ativo	Ativo	Ativo	CONPLAM Dec. 1335/1973 – Dec. 11741/2019	Fiscalizador, consultivo & deliberativo 17 entid. Org. em 4 câmaras especializadas Órgãos públicos e organizações privadas

Recife	-	Ativo	Ativo	COMAM Lei 17534/1992	Consultivo & deliberativo 20 membros (paritário) Poder Público e Sociedade Civil
Salvador	Ativo	Ativo	Ativo	COMAM Lei 6916/2005 - Dec. 16940/2006 – Lei 8378/2012	“Propositivo” art. 13 Lei 8378/2012 21 membros (tripartite) Poder público; Ent. de empregados e sociedade; Setor patronal.
São Luís	-	Ativo	Ativo	COMUMA Lei 4739/2006	Consultivo & deliberativo 18 membros (tripartite) Órgãos municipais, Câmara municipal e sociedade civil.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da MUNIC/IBGE para os anos informados, complementadas com as páginas oficiais.

Fica evidente que todos os conselhos estavam ativos em 2017 (último levantamento da MUNIC/IBGE com dados sobre o assunto) e que, houve diversas atualizações regulamentares (a mais recente na cidade de Natal, única com papel fiscalizador), contudo, a maioria tem papel deliberativo. Apenas no caso de Salvador, a informação disponível não permite evidenciar claramente o caráter outorgado por parte do poder público.¹³

Importa lembrar que, desde a divulgação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/1981), o conselho no âmbito federal (CONAMA) estabelecia-se como parte do sistema de gestão, no qual também tem representatividade instâncias estaduais e municipais que, por sua vez, guiam sua atuação e modelo, para estabelecer a dinâmica dos colegiados nas escalas subnacionais. Embora haja intensos ajustes à normatividade ambiental, no CONAMA, participam outros órgãos federais e da sociedade. O regimento aprovado em novembro de 2019 estabelece duas câmaras técnicas, para seu funcionamento: uma dedicada à biodiversidade, proteção, florestas e educação ambiental e a outra

focada no controle, qualidade e gestão territorial. Ou seja, no que pese as circunstâncias e modelos governamentais da conjuntura, o CONAMA se revela como parte dos instrumentos de gestão das políticas de Estado, em especial para o caso do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o que significa legitimar sua atuação nas outras esferas da federação.

Nas cidades estudadas, tem destaque especial a dinâmica que se evidencia no CONPLAN da cidade de Natal, apesar da complexidade ou, justamente, devido ao compromisso que implica lidar de modo articulado com as decisões sobre planejamento urbano. Assim também, pode se ressaltar a transparência com que se divulgam as reuniões do COMAM de Recife e as atas das reuniões do COMUMA da cidade de São Luís, disponíveis com acesso até março de 2019, apesar de que sua base legal é de 2006, uma das mais antigas; o mesmo acontece com o conselho de Recife que ainda se rege por disposições de 1992.

A participação dos diversos atores preocupados com as questões socioambientais, revelada nos conselhos (como espaços institucionalizados), evidencia sinais de persistência no interesse pela coisa pública e/ou algum nível de apropriação dos modelos de governança, não obstante a deslegitimação (desde 2015) dos processos participativos e as fragilidades dos diversos mecanismos de democracia direta, os quais tinham sido fortalecidos no início do Século XXI, inclusive de modo inovador, como apontado por Leonardo

13. Em Salvador, além de não encontrar informação que explicita o papel do conselho (nem sua composição recente), fora das funções propositivas estabelecidas desde 2012, também parece que se estabeleceu como possibilidade deliberativa o seguinte: “decidir, em grau de recurso, como última instância administrativa, sobre licenciamento ambiental e as penalidades administrativas decorrentes de infrações ambientais aplicadas pelo poder público municipal”. Embora, apresentem-se links para acesso às três atas de reuniões (2017 e 2018) não se conseguiu acesso e não há outra informação recente sobre sua atuação.

Avritzer (2018, 2019). Esta dinâmica começa a derruir em 2013, revelando o movimento pendular da democracia brasileira como acrescenta o autor referenciado (2018, p. 285) “o momento de maior determinação democrática sobre as políticas públicas no Brasil se deu entre 1994 e 2014”. Este período implicou, também, em ampliação de direitos e de espaços de participação, como os conselhos, que por sua vez, expandiram esperanças e pedagogicamente, os alcances do jogo democrático no Brasil.

As tendências visualizadas no cenário de 2021 são pouco entusiastas com relação aos espaços de participação e ao engajamento da cidadania inclusive no âmbito municipal, como resultado da desconstrução da articulação federativa. Os efeitos do Decreto 9759/2019, que extingue e limita a atuação dos órgãos colegiados no âmbito federal, também têm repercussão nas esferas subnacionais, inclusive, porque o mesmo decreto revoga a Política Nacional de Participação Social que tinha sido instituída pelo Dec. 8243/2014.

Para além dos processos de intensa judicialização e embates entre poderes federais e do legislativo nacional com as esferas subnacionais, entende-se que as práticas geradas nos espaços colegiados como os conselhos (Azevedo, Campos & Lira, 2020), constituem arenas que potencializaram redes, habilidades críticas e resistências que podem permear ainda uma determinada política pública a longo prazo. Cultura de associativismo ou redes de colaboração parece não surgirem do dia para a noite, nem se extinguem desse jeito.

Como já alertava Richard Sennett (2012), as trocas colaborativas se dão de muitos modos. A cooperação pode ser considerada um ritual da nossa humanidade, inerente à condição gregária pilar da sociabilidade. Assim sendo, a cidade (*synoikismos* ou *oikos*) pressupõe parceria com o outro, mútuo apoio, causa comum. Entende-se que o sentir, pensar, agir daquele que está relativamente próximo, e até com interesses distintos ou conflitantes, nutrem e transformam a nossa condição humana trazendo algum tipo de

ganho/benefício para a consciência do outro. Na base dessa interação está o tentar ouvir, entender, captar, interagir junto, ou seja, as habilidades dialógicas, anteriormente referenciadas neste trabalho, também estas inerentes a qualquer modelo ou nível de governança.

Do mesmo modo, Boaventura de Sousa Santos (2021a, 2021b), nas suas entrevistas e obras recentes, com perspectivas ponderadas sobre as evidências pandêmicas, abre espaço à esperança, resistência e criatividade dos grupos sociais historicamente excluídos, dado que, ao gerar redes de solidariedade nos seus entornos, revelam-se potencialidades transformadoras para enfrentar o impacto e as incertezas (de diversa ordem) explicitadas pelo vírus.¹⁴ Atenta-se que a despolíticação da gestão e da vida pública é funcional apenas para aquelas elites que desconfiam e temem a radicalização dos mecanismos democráticos e as potencialidades de articulação entre atores (Santos, 2021b).

Para entender a trajetória de assimilação de políticas, planos, programas e/ou outros instrumentos socioambientais, apresenta-se como terceiro grupo de variáveis o levantamento no quadro 3.

Como se pode observar no quadro 3, a implantação do Plano Diretor como expressão de política urbana estabelecida pelo próprio município e instrumento de interface com outras políticas, revela também as tendências diversificadas e lentas nas cidades estudadas. O plano foi formulado antes do Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001) em duas das cidades, João Pessoa e Aracaju, sendo que nesta última não se observa nenhuma atualização. Cinco cidades formularam tais diretrizes de

14. Justo, nas palavras registradas na inauguração da Universidade do Bem Viver (Santos, 2021a, p. 31), este pensador ressalta a tradição comunitarista da ancestralidade que impregna a América Latina, ao informar que o “*concepto de Buen Vivir proviene de los indios quechuas y aymaras de América Latina. El concepto de Ubuntu proviene del sur de África. El concepto de Swaraj Swadeshi proviene de "Ghandian" India. Y todos comparten una visión de la economía alternativa, solidária, coletivista.*”

Quadro 03. Principais instrumentos legais no setor do meio ambiente nas cidades selecionadas.

Cidades	Plano Diretor criação/rev. inf. até 2018	Política específica	Outras disposições de política e planos municipais complementares ou relacionados à gestão do Meio Ambiente
Aracaju	2000/não	-	Lei 1789/1992 - Código de proteção ambiental Lei 2788/2000 - Política de Saneamento Lei 3309/2005 - Política de Educação Ambiental Lei 543/77 - Plano de Arborização
Fortaleza	2009/não	Lei 10619/2017 Política Municipal do Meio Ambiente	Dec.13713/2015 - Plano de Saneamento Básico Lei 10586/2017 - Política de Desenv. Urbano de Baixo Carbono
João Pessoa	1992/sim	-	Lei Com. 29/2002 - Código de Meio Ambiente Decr. 7784/2012 - Cria Comitê de Monitoramento da Gestão/ODMs Lei Com. 93/2015 - Política de Saneamento Básico Lei Com. 100/2016 - Código Sanitário do Município Dec. 8886/2016 - Política de Resíduos Sólidos
Maceió	2005/não	-	Lei 4548/1996 - Código do Meio Ambiente Decr. 6429/2004 - Sistema de Meio Ambiente Lei 6755/2018 - Política de Saneamento
Natal	2007/sim	-	Lei 4100/1992 - Código do Meio Ambiente Lei Com. 124/2011 - Plano Diretor Dren. e Manejo de Águas Pluv.
Recife	2008/não	Lei 16243/1996 Política do Meio Ambiente	Dec. 27045/ 2013 - Plano Metrop.de Resíduos Sólidos Lei 18014/2014 - Sistema de Unidades Protegidas Lei 18208/2015 - Política de Saneamento Básico
Salvador	2016/não	Lei 8915/2015 Política Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	Lei 9187/2017 - Plano Diretor de Arborização
São Luís	2006/sim	Lei 4738/2006 Política Municipal de Meio Ambiente	Lei 4516/2005 - Política de Saneamento Leo 5636/2012 - Sistema de Unidades de Conservação

Fonte: Elaboração própria a partir da MUNIC/IBGE e dos sites das administrações municipais das cidades escolhidas.

Nota: - : Sem política específica sobre Meio Ambiente.

desenvolvimento urbano, na primeira década do Século XXI, e só uma fez atualização nesta última década (Salvador em 2016), apesar de estar estabelecido que tal procedimento deve ser realizado a cada dez anos, inclusive como instrumento base para a definição de outros instrumentos orçamentários, e construído de modo participativo, sob o legado do direito à cidade semeado pelos movimentos de reforma urbana marcantes no país.¹⁵

A assimilação de uma política ambiental também retrata a dispersão na incorporação de instrumentos normativos para o setor nas cidades estudadas. Justo, a metade das cidades estudadas têm explicitamente estabelecida uma política para o setor, Recife de modo antecipado (1996), depois São Luís (2006), as mais recentes são Salvador e Fortaleza. Contudo, aquelas que não possuem política ambiental, têm o Código de Meio Ambiente aprovado antes de 2002.

Desse modo, pode se constatar que as oito cidades têm legitimado diretrizes setoriais, também implantado outros instrumentos normativos ou planos complementares com

15. De fato, a partir da promulgação do Estatuto na Cidade (2001) a elaboração e atualização dos Planos Diretores passaram a se fortalecer como espaços pedagógicos de participação, sob diretriz orientada pelo extinguido Ministério das Cidades nos programas de financiamento, muito por decorrência da atuação e pressão do Conselho das Cidades. A estratégia funcionou para além dos planos financiados, com alcance diverso de acordo às especificidades locais. Segundo estudo de Renato Cymbalista e Paula Santoro (2009, p. 11) “proprietários de terra, empreendedores imobiliários, vereadores, técnicos e consultores em planejamento urbano se fizeram presentes nos Planos Diretores [...] atores ligados ao campo popular, preocupados com a democratização do acesso à terra e à cidade, normalmente entram na disputa [...]”, revelando as possibilidades

de explicitar interesses, que também se relacionam com a mobilização dos atores sociais de cada cidade, e sua dinâmica de envolvimento nas questões públicas, como é o caso do Orçamento Participativo, instrumento legitimando no Brasil a partir da experiência de Porto Alegre divulgada no Habitat II e, de certa forma, vigente em várias instâncias públicas como revelam os estudos comparativos de Luciana Souza (2021).

diversidade de enfoques. Interessa destacar que seis cidades já têm formulado sua política ou seu Plano de Saneamento, e apenas em Salvador e Natal não se encontrou aprovação, ainda, deste instrumento obrigatório por lei federal. Mesmo identificando algumas medidas particulares sobre resíduos sólidos, em nenhuma das cidades foi identificada política ou plano obrigatórios para este setor. Interessa também, para as finalidades deste trabalho, registrar que quatro das oito cidades estudadas (Fortaleza, Recife, Salvador e São Luís) são signatárias do Programa Cidades Sustentáveis (PCS, 2020), iniciativa promovida por algumas Organizações Não Governamentais (ONGs), desde o ano 2010 no Brasil.

Com relação a disposições relativas ao papel de cidades litorâneas, tendo como base as diretrizes federais do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7661/1988, art. 5º item 1º), também instituído para estados e municípios atendendo às outras disposições federais que tendem a coincidir com a Agenda 2030, vale registrar que somente em Aracaju consta o Plano de Gerenciamento Integrado, mas, entende-se que como resultado de iniciativa federal (MMA, 2020), também, é única cidade com política específica de educação ambiental, ferramenta estratégica para orientar a atuação da sociedade. Contudo, aparecem disposições direcionadas para arborização nas cidades de Aracaju (sem norma) e de Salvador. Neste último caso, destaca-se a iniciativa de um observatório para o monitoramento das ações de sustentabilidade, com pouca visibilidade e/ou regularidade. No âmbito da esfera federal, encontram-se evidências de programas¹⁶ sem aparente articulação, não apenas com as metas da Agenda 2030, mas com outros espaços de governança socioambiental.

16. Faz-se referência à Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana, programa estabelecido pelo Ministério de Meio Ambiente “com o objetivo de melhorar os indicadores da boa qualidade ambiental nas cidades. Com foco na população residente nas grandes metrópoles” (MMA, 2020), considerando seis linhas de ação com metas específicas: Lixo no Mar, Resíduos Sólidos, Áreas Verdes Urbanas, Qualidade do Ar, Saneamento e Qualidade das Águas, e Áreas Contaminadas.

A última versão da MUNIC/IBGE (2019), direcionada para a legislação e mecanismos vigentes relativos ao fortalecimento dos direitos humanos, embora levante informações sobre existência de consórcios públicos para vários setores das políticas públicas e, como informado anteriormente, sobre governança, não especifica dados relacionados às questões ambientais. Os indicadores estabelecidos para governança são basicamente os mecanismos para controle interno e externo. Sobre estes, cabe destacar que, em todas as oito cidades estudadas, há legislação específica do ente municipal para acesso à informação e que apenas João Pessoa e Recife não fazem consultas públicas e contribuições para leis, orçamentos e planos por *internet*, sendo também este um dos meios estabelecidos para acesso à informação em todas as cidades. Com relação aos mecanismos de controle interno, como indicador de governança definido pela própria pesquisa institucional (IBGE, 2020), cinco cidades (Aracaju, Fortaleza, Natal, Recife, e S. Luís) informam a existência de uma Controladoria Geral do Município, outras duas (João Pessoa e Maceió) apontam que o papel é exercido por uma secretaria, enquanto apenas na cidade de Salvador foi informado que o controle é realizado por um setor subordinado ao gabinete do prefeito.

3. AVANÇOS E LIMITAÇÕES DA GOVERNANÇA NAS CIDADES ESTUDADAS

Apresentadas as três variáveis do estudo (órgãos, conselhos e instrumentos normativos), para as oito cidades estudadas quanto ao seu processo de estruturação a partir de 2002, atendendo ao objetivo, interessa apontar os avanços e limitações das suas estruturas municipais no que diz respeito à gestão socioambiental. Pretende-se evidenciar os alcances e/ou sinais de governança que, por sua vez, contribuem para entender as transformações na intervenção pública no Brasil neste início de Século XXI. Para tanto, pontuam-se cinco questões básicas de reflexão:

a) os dados das oito cidades estudadas revelam, ao longo do período, o modo como mecanismos tendem a se instituir em diferentes conjunturas por iniciativas locais, o que denota a heterogeneidade de processos e, inclusive, a falta de articulação regular entre esferas de governo e sociedade, necessária de ser promovida pelas instâncias públicas superiores, através do efetivo funcionamento dos próprios instrumentos de governança;

b) pode-se confirmar que a mobilização dos gestores e da sociedade com relação às questões ambientais, além de traços de fragmentação, dispersão e irregularidade, na sua trajetória histórica tende a ter variedade temática, escala e impacto, de acordo com as conjunturas nacionais, regionais e locais, como expressão de cultura política e dinâmica socioambiental de cada cidade, nas suas potencialidades para construir e fortalecer justiça ambiental e espaços democráticos;

c) embora instrumentos participativos, implementados paulatinamente na primeira década do Século XXI e consagrados pelo Decreto 8243/2014, estejam sendo extinguidos (Decretos 9759/2019; 9812/2019) pelo governo federal, parecendo limitar a atuação dos órgãos colegiados, tais como os conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, entre outros espaços de governança e controle social, ainda se preserva a institucionalidade do conselho gestor como espaço colegiado na dinâmica socioambiental. De igual modo, destaca-se a importância do licenciamento nessa atuação, assim como um certo nível de articulação entre órgãos municipais;

d) a preocupação com a sobrevivência cotidiana e as desigualdades estruturais nas oito cidades estudadas, parecem continuar gerando indignação, posicionamento crítico e mobilização de grupos e militâncias diversificadas, que podem estar ressignificando as

práxis pretéritas de comprometimento com o coletivo, com a coisa pública, com o entorno e com mobilização em espaços de interação entre atores que se mobilizam por causas comuns e diversas, às vezes com interesses conjunturais (ex. da limpeza de praias), singulares e/ou específicos, mas com esperanças sementes de militância e autonomia;¹⁷

e) as pautas ou agendas socioambientais parecem sobreviver, revitalizar-se e constituir uma causa que pode aglutinar e se nutrir nas vivências da vida pública, na qual se materializa a cidadania ativa. Nisso parece haver avanços, mas também um compromisso ainda a se trilhar nas oito cidades. Tais ativismos podem contribuir para mobilizações nas diversas escalas e nos variados âmbitos da vida social, acadêmica, comunitária, pública, promovendo associativismos sob o princípio da governança, a ser valorizados, mesmo que sejam conjunturais, virtuais, de curto, médio e/ou de longo prazo.

Com base no exposto, propõe-se que os indicadores socioambientais inerentes aos objetivos e metas da Agenda 2030 passem a ser plenamente divulgados e acompanhados, não apenas pelos órgãos públicos das diversas esferas, mas, principalmente pelos diversos atores, organizações sociais e, em especial, pelos movimentos, de modo a se informar, entender e se inserir ativamente nas decisões e processos de transformação, sobretudo, no cenário em que se supõe um compromisso coletivo maior com o cuidado das pessoas: as escalas locais. Entende-se que, por se derivar de acordos pactuados internacionalmente, a agenda tem legitimidade para potencializar ações, para além das instâncias governamentais

17. Cabe exemplificar a importância de lideranças como o Preto Zezé, com atuação na cidade de Fortaleza e projeção nacional à frente da Central Única das Favelas (CUFA), junto com outros ativistas com impacto nos espaços culturais alternativos. Segundo consta na página oficial (2021), a CUFA tem se dinamizado e projetado internacionalmente na última década e se revela com importância estratégica nas redes de solidariedade visibilizadas na pandemia. Em julho de 2020 o Preto Zezé lança o livro “Das quadras para o mundo”.

subnacionais e da fragmentação existente. Propende-se por uma gestão integrada, pactuada, mais dialogada e colaborativa entre setores, inclusive como indicador de governança que se fortalece na própria governança, reconhecida na sua multiplicidade de focos que sintetizam a urgente interação entre as múltiplas partes interessadas em ações, programas, planos e/ou políticas públicas.

A preocupação com a articulação entre administrações locais e sociedade, ampliasse a escalas superiores, considerando que as oito cidades capitais são parte de Regiões Metropolitanas, para as quais o Estatuto da Metrópole (Lei 13089/2015) também estabelece a governança interfederativa, compartilhamento de responsabilidades e ações entre esferas. Sob tais diretrizes, em outras regiões e cidades brasileiras, o poder público tende a dialogar com esforços vindos das diversas motivações de seus atores sociais, em iniciativas coletivas para a melhoria das condições socioambientais (Paraná, 2018; Torres e Jacobi, 2020), entre outras experiências comprometidas, inclusive, com a mobilização pela Agenda 2030, experiência ainda a se construir e fortalecer nas cidades estudadas e no Nordeste Brasileiro.

Nesse contexto, é importante entender, sem angustias as (des)continuidades em fluxos e refluxos, em processos públicos, pois como tal podem gerar reflexões e ser (re)vitalizados, reconhecendo os aprendizados anteriores para interagir coletivamente, sob princípios da autonomia emancipadora, como lições e desafios na construção dos canais e/ou espaços de governança. Isto porque, como cidadãos, sujeitos históricos e, principalmente, como humanos teremos a “capacidade de começar sempre, de fazer, de reconstruir, de não se entregar, de recusar a se burocratizar mentalmente, de entender e de viver a vida como processo, como vir a ser [re]começar sempre com a mesma força, com a mesma energia”, aprendizado partilhado por Paulo Freire (1991, p. 103) sobre sua experiência, do início da década de 1990, na gestão da prefeitura de São Paulo.

Talvez, o sonho desse pensador nordestino (Freire, 2018) tenha se plantado como verdadeira utopia e/ou quiçá como “retrotopia”, trazida aqui, tecendo mensagens com Zygmunt Bauman (2017, p. 154), quando embasado numa fala do Papa Francisco, faz o convite

‘a todos nós’, na medida em que todos nós precisamos ‘tomar parte no planejamento e na construção’ da cultura do diálogo capaz de curar as feridas do nosso mundo multicultural, multacentrado e multiconflictivo [para nos levar ao] destino da coabitação pacífica, da solidariedade e das colaborações entre seres humanos [e levar] a questão, o destino, as esperanças de integração da humanidade [...] aos cuidados dos encontros cotidianos de vizinhos e colegas de trabalho, dos quais todos participamos e nos quais nos mostramos uns aos outros como pais amorosos ou insensíveis, parceiros fiéis ou desleais, vizinhos prestativos ou mesquinhos, companheiros aprazíveis ou tediosos [...]. (Aspas do original).

Como consta numa das últimas obras/mensagens, também de esperança desse autor tão refratário aos tempos líquidos. A ação dialógica reconhecida como legado de diversos pensadores parece estar na base de todo modelo de interação que se pretenda fortalecer nos princípios da governança. Assim, parece haver a necessidade de gerar em todas as escalas e dimensões tempos e espaços que propiciem intermediação como recolhe Mario Cortella (2018) simbolicamente mestre e discípulo de Paulo Freire, quando fala da humildade freireana como expressão do pequeno e sutil, que vai impregnando e continua espalhando como sementes plantadas por um homem que nutriu e animou a busca de alternativas: no inédito viável, ou seja, na utopia.

Utopia que, paradoxalmente, pode se construir, também, em espaços instituídos (praças, ruas, escolas, filas), quando, como sujeitos, nos abrimos a olhares, saberes, abraços, fazeres, conversas que podem nos fortalecer na esperança de nos reconhecer,

juntar e integrar, como vizinhanças de humanos e parceiros válidos no e para o diálogo.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A pergunta orientadora desta abordagem – como as administrações locais têm-se estruturado e se aproximado da sociedade para tratar as questões ambientais? – pode ser respondida de modo sistêmico com pessimismo, mas, também com esperança. O levantamento, sistematização e análise das três variáveis abordadas ajudam a evidenciar a diversidade de níveis e compromissos assimilados em cada uma das oito cidades estudadas, assim como a gama de fluxos e procedimentos nos que se tende a reconhecer a governança como modelo de gestão democrática.

Foi atendido o objetivo, no sentido de compreender como o poder público das cidades escolhidas se tem estruturado para tratar as questões socioambientais e se aproximar da sociedade. Nesse sentido, destaca-se que todas as cidades estudadas assimilaram órgãos, colegiados e instrumentos normativos, inclusive em alguns casos, com conteúdo embasado nos princípios da governança. Em algumas cidades porém, denota-se fragilização dos espaços de interação socioambiental, escassa articulação entre esferas de governo e entre unidades municipais, assim como, difusa incorporação dos objetivos e metas da Agenda 2030, como acontece no Brasil de modo geral. São cidades que ainda parecem tímidas ao focar as práticas de antecipação e prevenção participativa, considerando os diversos interesses dos grupos sociais nas suas políticas, planos, programas ou ações, diante da pauta de demandas e compromissos socioambientais, inclusive, em coerência com sua localização e até vocação turística.

A visibilidade do conselho nas agendas socioambientais nacionais e locais, aparentemente, é pouca ou delimitada a questões burocráticas (como os licenciamentos), o que revela que a dinâmica dos diversos atores sociais também dialoga

ou decorre da legitimidade outorgada pelo poder público, especialmente a gerada pela atuação da esfera federal. Nesse cenário, ONGs e movimentos ambientalistas, que têm contribuído historicamente nas pautas do setor, também parecem ter retrocedido ou diminuído o nível de mobilização ou impacto no seu papel de controle social.

Numa perspectiva histórica, significaria dizer que a precocidade com a qual o Brasil define sua Política Nacional de Meio Ambiente (em 1981), e quando assume papel relevante na governança socioambiental, no cenário internacional com a realização da ECO-92, não parece mostrar-se numa linha contínua, articulada e integrada no equacionamento das questões socioambientais, como revela o estudo nas capitais litorâneas do Nordeste brasileiro, com realidades e evidências particulares. Ainda precisa ser visibilizado o compromisso que as cidades estudadas podem assumir para atender o ODS que focaliza a urbanização inclusiva e sustentável, assim como o planejamento para o controle social e para a gestão participativa e integrada dos assentamentos humanos, segundo Agenda 2030.

O modelo federativo pode contribuir para o atendimento da Agenda 2030, fortalecer a autonomia municipal e promover maior articulação entre esferas e atores locais nos assuntos ambientais, em um país do tamanho e diversidade territorial como o Brasil, como de fato se tem evidenciado na conjuntura de início do Século XXI. Assim, entendendo-se que é nas cidades onde se evidenciam, mobilizam e se encontram os cidadãos que querem, precisam e poderiam (a partir de suas práticas cotidianas) se engajar, mais diretamente, com as questões socioambientais do seu entorno, no seu dia a dia, o fortalecimento dos princípios de governança se visualizam como alternativa concreta.

Nesse sentido, o recado deste artigo, além de atender o objetivo proposto, está direcionado a fortalecer redes de relação em todas as escalas da vida e da institucionalidade normativa, para

agregar forças e partilhar experiências em torno de uma questão que está na base da sobrevivência da espécie humana. Acompanhar, ampliar, contribuir e aprofundar transformações é um compromisso, tanto acadêmico, quanto comunitário ou militante por parte de todo aquele que busca um mundo mais digno e justo, especialmente nesta conjuntura de explicitação de vulnerabilidades diversas, em que as ambientais parecem estar na base das outras.

Por fim, vale lembrar que, diante das incertezas e situações nas quais se pleiteia

por justiça, inclusão e dignidade nas múltiplas escalas da vida, faz-se importante o convite para superar a fragmentação, o pensamento único a ação atomizada ou a busca de salvadores da pátria. Para além do compromisso das organizações sociais formalizadas, o cidadão comum pode plantar práticas cotidianas, assimilando com coerência sua militância por equidade, inclusão, dignidade, justiça. Pode-se, ainda, valorizar as redes de solidariedade e de controle social para denunciar, imaginar, pensar, criticar, articular, sonhar e fazer acontecer um mundo mais esperançoso para todos.

REFERÊNCIAS*

- » Andrade, L.; Alcântara, V.; Pereira, J. (2019). Comunicação que constitui e transforma os sujeitos: agir comunicativo em Jürgen Habermas, ação dialógica em Paulo Freire e os estudos organizacionais. *Cadernos EBAPE. BR*, 17(1).
- » Arretche, M. (2018). Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33 (96).
- » Avritzer, L. (2018). O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos estudos CEBRAP*, 37(2).
- » Avritzer, L. (2019). The Double Crisis of Representation and Participation in Brazil, *Representation*, 55 (3).
- » Azevedo, N., Campos, M., & Lira, R. (2020). Por que os conselhos não funcionam? Entraves federativos para a participação popular no Brasil. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 13 (2).
- » Bauman, Z. (2017). *Retrotopia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- » Buta, B.; Teixeira, M. (2020) Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27.
- » Cangane, L. (12 fev. 2021). Impactos do derramamento de óleo no Nordeste afetam praias e pesca. In: *Agência Universitária de Notícias*. São Paulo: Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://aun.webhostusp.sti.usp.br/index.php/2021/02/12/impactos-do-derramamento-de-oleo-no-nordeste-afetam-praias-e-pesca/>.
- » Castro, F.; Hogenboom, B.; Baud, M. (2015). Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada. In: *Gobernanza ambiental en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, ENGOV.

* Este artigo faz alusão a instrumentos normativos (leis, decretos etc.), identificados segundo número e ano no texto. Todos disponíveis e consultados no portal oficial da legislação brasileira (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>) e/ou nos sites oficiais das prefeituras. Pela densidade destas e a limitação no número de palavras optou-se por não especificar tais referências.

- » Central Única das Favelas (CUFA) (2021). Fazendo de nosso jeito há 20 anos. [online], Disponível em: <http://cufa.org.br/sobre.php>.
- » Confederação Nacional de Municípios (CNM). (2017). *Guia para integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos municípios brasileiros*. Brasília: CNM.
- » Cortella, M. (2018) Paulo Freire: utopias e esperanças. In: Gaddotti, M.; Carnoy, M. (org.) *Reinventando Freire*. São Paulo: Instituto Paulo Freire; Lemann Center.
- » Cymbalista, R.; Santoro, P. (2009). *Planos diretores: processos e aprendizados*. São Paulo: Pólis.
- » Freire, P. (1991) *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez.
- » Freire, P. (2018) *Pedagogia da Esperança. Um reencontro com a pedagogia do oprimido*. 24ª ed. São Paulo: Paz e Terra.
- » Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)*. Edições 2002, 2009, 2017 e 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>.
- » Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020) *Perfil dos municípios brasileiros 2019*. Rio de Janeiro: IBGE.
- » Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV) (2021). *Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: IBGE/SEGOV. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>.
- » Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) (2013) *Atlas do Desenvolvimento Humano Brasil*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>.
- » Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) (2018). *Objetivos de desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34776.
- » Leme, T. N. (2016). Governança ambiental no nível municipal. In: Moura, A. *Governança Ambiental no Brasil*. Brasília: IPEA.
- » Medina-Velasco, M. (2004). *Descentralização e Política Urbana em Municípios de Porte Médio: o caso de Barreiras e Alagoinhas (Ba)*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- » Ministério do Meio Ambiente (MMA) (2020) *Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/agenda-ambiental-urbana.html>.
- » Ministério do Meio Ambiente. (2020). *Municípios: PGI elaborados*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/945.html?Itemid=887>.
- » Morin, E. (2013). *A Via para o futuro da humanidade*. Rio de Janeiro: Bertrand.
- » Moura, A.; Bezerra, M. C. (2016) Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. In: Moura, Adriana (org.) *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- » Paraná. Tribunal de Contas do Estado. (TCE-PR) (2018) *Contas do governador: exercício de 2017: objetivos de desenvolvimento sustentável*. Curitiba: TCE-PR.
- » Peres, U., & Santos, F. (2020). Gasto público e desigualdade social o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. *Revista Brasileira de Ciências So-*

ciais, 35 (103).

- » Pott, C.; Estrela, C. (2017). Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, São Paulo.
- » Programa Cidades Sustentáveis. Cidades Signatárias. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional/pagina/cidades-signatarias>.
- » Salata, A. (2020). Raça, Classe e Desigualdade de Rendimentos no Brasil: Uma Análise de Trajetória Social. *Dados*, 63 (3).
- » Santos, B. de S. (2021a). Inauguración de la Universidad del Buen Vivir. *Revista ES Economía Social*, 15.
- » Santos, B. de S. (2021b). Quinze teses sobre o partido-movimento. Alice News. Disponível em: <https://alicenews.ces.uc.pt/index.php?lang=1&id=34666&fbclid=IwAR3JezTqT0dIhkQQxzjGqPjAxflc4eaupdagy0BAciWxjuoFbGleYuCLfWE>.
- » Sennett, R. (2012). *Juntos. Rituales, placeres y políticas de cooperación*. Barcelona: Anagrama.
- » Souza, M. L. de. (2019). *Ambientes e territórios*. Rio de Janeiro: Bertrand.
- » Souza, M. L. de. (2020). *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. (5ª ed.) Rio de Janeiro: Bertrand.
- » Souza, L. (2021). Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa. *Opinião Pública*, 27.
- » Torres, P.; Jacobi, P. (2020). Dossiê especial Fórum de governança ambiental da macrometrópole paulista [editorial]. *Ambiente & Sociedade*, 23 (e02).

La huelga, derecho humano y su eficacia en el ordenamiento jurídico colombiano

The strike, human rights and its effectiveness in the colombian legal order

Autor: Nandy Melissa Rozo Cabrera

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14644>

Para citar este artículo:

Rozo Cabrera, N. (2022). La huelga, derecho humano y su eficacia en el ordenamiento jurídico colombiano. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 177-196.



LA HUELGA, DERECHO HUMANO Y SU EFICACIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO*

The strike, human rights and its effectiveness in the colombian legal order

Nandy Melissa Rozo Cabrera

Abogada Especialista en Derecho Laboral Aspirante Magister en Derecho con Énfasis en Derechos Humanos y Justicia Transicional Universidad Nuestra Señora del Rosario
nandy_melissa@hotmail.com
nandy.rozo@urosario.edu.co
Código ORCID 0000-0002-1084-2754

Recepción: Septiembre 14 de 2021

Aceptación: Noviembre 7 de 2021

RESUMEN

La huelga, entendida como un derecho constitucional mediante el cual un grupo importante de trabajadores, sindicalizados o no, realizan una cesación colectiva del trabajo, con el fin de presionar al empleador para lograr objetivos económicos y profesionales, reúne las características universalmente reconocidas para ser catalogado como derecho humano.

El presente artículo tiene como propósito analizar su naturaleza y utilidad, así como los obstáculos materiales y sustanciales que impiden actualmente su reconocimiento efectivo como expresión de los derechos de

asociación y contratación colectiva dentro del sistema jurídico colombiano.

PALABRAS CLAVES

Huelga; Derecho humano; Derecho constitucional; Negociación colectiva; Derechos laborales.

ABSTRACT

The strike, understood as a constitutional right in which a group of workers, unionized or not, carry out a collective cessation of work

* Artículo de reflexión

in order to pressure the employer to achieve an economic or professional improvement, has all the characteristics to be considered a universally recognized human right. Thus, the objective of this article is to analyze the nature of this right, its usefulness, and the material and substantial obstacles that limit its effective recognition as an expression of the rights of association and collective bargaining in the Colombian legal system.

KEYWORDS

Strike; Human right; Constitutional law; Collective negotiation; Labour rights.

INTRODUCCIÓN

La huelga se puede considerar, simultáneamente, como la herramienta más importante que tienen los trabajadores para obtener un justo equilibrio en sus relaciones laborales¹ (Valdés Sánchez, 2009) y como un mecanismo fundamental para la redistribución del ingreso. El sistema jurídico colombiano contiene una variedad de fuentes normativo-constitucionales (Constitución Política, 1991², arts. 53 y 56), legales (Código Sustantivo del Trabajo³, 1950, arts. 429 y 444-451) y jurisprudenciales (Corte Constitucional⁴, 2012b) que conforman el marco de protección de esta figura. No obstante, a pesar de esta amplitud normativa, la naturaleza intrínseca de la huelga como derecho humano ha sido dejada de lado. Por ello, el nivel de protección reconocido por la comunidad internacional en favor de la realización de los derechos de los trabajadores varía considerablemente.

En Colombia, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Trabajo y datos estadísticos de la Escuela Nacional Sindical, se realizaron 3.844 movilizaciones durante los últimos 20 años; de estas, 383 correspondieron a huelgas laborales, desarrolladas principalmente entre 2009 y 2015 (Exposición de motivos

del Proyecto de Ley 010 Cámara, 2018, p.13). A pesar de ello, en el ámbito territorial aún no existe certeza y claridad con respecto al ejercicio del derecho a la huelga como derecho humano, a pesar de que este ha sido consagrado en el artículo 56 de la Constitución Política de 1991 (C.P.) y reconocido como derecho fundamental de los trabajadores y sus organizaciones, por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos de la OIT (Gernigon, Odero & Guido, 1998).

Lo anterior evidencia la importancia de definir claramente la naturaleza de este derecho, al igual que su utilidad y necesidad como instrumento de reivindicación de derechos sociales (Nkabinde, 2009), para avizorar soluciones que efectivicen su libre ejercicio dentro de los límites de los derechos de las demás partes involucradas en el conflicto laboral (Aguirre, 1992). Precisamente, la relevancia de este estudio radica en plantear la urgencia de reformular las tradicionales barreras jurídicas anacrónicas y preconstitucionales.

En este sentido, se recomienda un cambio normativo, orientado a proteger el ejercicio de la huelga en Colombia, respetando su génesis y dinamizándola como expresión liberal y herramienta de consolidación grupal en el ejercicio del derecho de negociación colectiva, la búsqueda de formalización y la lucha contra la inequidad y la precarización.

Recientemente, hemos tenido pequeños pero importantes progresos por parte de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, quien poco a poco ha venido transformado su jurisprudencia, como en sentencias CSJ SL1680-2020 del 24 de junio de 2020 y SL720-2021 del 17 de febrero de 2021, en el sentido de definirla como derecho fundamental y humano, lo que representa una innovación y avance positivo sobre la materia.

En 2018 fue elaborado el Proyecto de Ley 10, por la Plataforma Agenda Laboral para la paz, conformada por agremiaciones sindicales y de trabajadores, junto con el Observatorio Laboral de la Universidad del

1. La misma concepción se itera, por ejemplo, en la Constitución de Filipinas de 1987 (Aquende, 2010).

2. De aquí en adelante C.P.

3. De aquí en adelante C.S.T.

4. De aquí en adelante C.C.

Rosario y presentado ante el Congreso de la República con el fin de modificar el Código Sustantivo del Trabajo, para armonizar el derecho a la huelga con los Convenios sobre Libertad Sindical de la OIT, mediante el cual se implementaban grandes avances hacia la eliminación de barreras normativas para su ejercicio; sin embargo, dicho proyecto fue archivado el 6 de octubre de 2019 por tránsito de legislatura.

Con el objetivo de desarrollar esta investigación cualitativa de enfoque descriptivo-analítico, el presente documento se encuentra dividido en cuatro partes. En la primera sección, se analizan los orígenes, las causas, las formas y el concepto de la huelga; seguidamente, se discute su tratamiento en el derecho internacional de los derechos humanos; posteriormente, se expone el lugar del derecho de huelga en el ordenamiento jurídico colombiano; y, finalmente, se discuten los obstáculos que aparecen en la búsqueda de su reconocimiento como derecho fundamental, antes de concluir con unas breves anotaciones sobre la argumentación desarrollada en el texto.

1. LA HUELGA: CONCEPTO Y ANTECEDENTES

La huelga es un derecho de rango constitucional, mediante el cual un grupo importante de trabajadores, sindicalizados o no, realizan una cesación colectiva y pacífica del trabajo, con el fin de presionar (Leyton-García, 2017) al empleador para lograr objetivos económicos y profesionales (Aguirre, 1992) luego de un fracasado proceso de negociación⁵. Cabanellas la define como la cesación colectiva y concordada del trabajo y el abandono de los lugares de labor por parte de los trabajadores, con el objetivo de obtener determinadas condiciones de parte de los empresarios o ejercer presión sobre los mismos (Cabanellas, 1979). De esta

5. Guillermo Cabanellas hace una comparación entre la huelga y la guerra: "La huelga es un estado de guerra, al que precede la coalición, especie de ultimátum, en la frase consagrada de PIC. Degenera aquella en hostilidad en las relaciones entre patronos y trabajadores, por lo cual se establece el paralelo entre estado de guerra y estado de huelga" (Cabanellas, 1979, p. 162).

manera, Giugni considera que la existencia de coaliciones sindicales encuentra justificación, precisamente, en su capacidad de llevar a la práctica el conflicto. El autor señala que la huelga se puede definir como la no realización de una prestación de trabajo; dicha titularidad recae en el trabajador individualmente considerado, aunque su ejercicio se ha de realizar de manera grupal, puesto que tal derecho se reconoce para la tutela común de un interés colectivo (Giugni, 1983).

La primera huelga reconocida en la historia se desarrolló en el antiguo Egipto, durante el reinado de Ramsés III. En el año 1166 A.C., los trabajadores que construían su tumba soltaron sus herramientas de trabajo como símbolo de protesta por la ausencia de remuneración (Perry, 2016; Cornaglia, 2006). Posteriormente, en la antigua Roma, el gobierno de la época otorgó a los plebeyos una serie de prerrogativas sociales y económicas después de que abandonaran las labores que tenían a su cargo (Jones, 1971).

Con la llegada de la Revolución francesa, aparece la huelga se conoce en la modernidad, debido a que el modelo de producción demandaba la conglomeración de los trabajadores en un mismo espacio físico. Esto hizo posible la organización de los obreros, lo que llevaría en 1864 (Caicedo-Pérez, 2015), a la tipificación de la huelga como delito, implementando su prohibición como respuesta a los intereses de los propietarios de los medios de producción (Utz, 1987).

En el caso colombiano, desde hace más de un siglo se presenta este fenómeno. Las primeras huelgas realizadas en el país fueron de trabajadores de los sectores ferroviario (1878), vidriero y naval (Urrutia, 2016). Otras huelgas de gran importancia sucedieron en lo que luego sería el Canal de Panamá (1884), en los tranvías de Bogotá (1895) y en los puertos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta (entre 1891 y 1919) (Quintero-Lyons & González-Herazo, 2017). Alrededor de los años veinte, las huelgas más grandes fueron impulsadas por trabajadores de empresas estadounidenses en respuesta

a las pésimas condiciones laborales (que incluían puntos de operaciones en lugares malsanos con precaria infraestructura) (Urrutia, 2016). Las más recordadas fueron contra la *Tropical Oil Company* en Barrancabermeja y la *United Fruit Company* en la zona bananera del departamento del Magdalena, entre 1924 y 1927 (Quintero-Lyons & González-Herazo, 2017).

El desarrollo legal de la huelga en Colombia inicia con la Ley 78 de 1919, donde se reguló, por primera vez, el derecho de negociación colectiva, la conformación de tribunales de arbitramento y el derecho a la huelga. Adicionalmente, esta norma otorgaba en su artículo 4°, protección al esquirolaje y a los trabajadores que quisieran seguir cumpliendo con sus actividades. Al respecto, Álvaro Delgado manifiesta que:

El resultado de ello era la violencia pertinaz de los conflictos:

[...] la mayoría de la industria colombiana era primitiva y requería, mano de obra poco calificada. Esto quiere decir que cualquier huelga podía ser rota con obreros sin calificación y por lo tanto baratos. Las huelgas sin violencia se limitaban entonces a las pocas industrias donde no se podía usar esquirolajes, por no tener éstos las habilidades necesarias para mantener la empresa en funcionamiento [...] (Delgado, 2013).

Posteriormente, la Ley 21 de 1920 introdujo la prohibición de la huelga en los servicios públicos, sin entrar a definirlos. Asimismo, la reforma constitucional de 1936, en su artículo 18, ratificó este mandato. Más adelante, mediante el Decreto 1778 de 1944, durante la presidencia de López Pumarejo, se prohibió expresamente el ejercicio de la huelga (hasta la presidencia de Lleras Camargo, en la que se restablecería). Mediante el Decreto 2350 de 1944 (Báez-Almanza, 2017), aparecen las normas de protección referentes al esquirolaje (Delgado, 2013).

Más adelante, se expidió la Ley 6 de 1945, de donde se extraería la transcripción

en 1950 del Código Sustantivo del Trabajo (CST); el Decreto 753 de 1956, en su artículo primero, facultó al Presidente de la República para determinar qué actividades eran consideradas servicios públicos; y el Decreto Ley 2351 de 1965 autorizó a la Policía Nacional a intervenir en las huelgas para que se desarrollaran pacíficamente (duración máxima de 10 días) y al Ministerio de Trabajo para convocar el Tribunal de Arbitramento (Caicedo-Pérez, 2015). Con la Ley 47 de 1968 se derogó el artículo 1° del Decreto 753 de 1956, retirando la facultad al ejecutivo y otorgándola al órgano legislativo (Báez-Almanza, 2017). Finalmente, con la promulgación de las Leyes 24 y 27 de 1975 sobre libertades sindicales y protección de los derechos de asociación y negociación colectiva, se introdujeron a la legislación interna los Convenios 87 de 1948 y 98 de 1949 de la OIT. Con ello, se redujo la represión a los sindicatos por vía administrativa (Delgado, 2013).

2. CONSAGRACIÓN DE LA HUELGA COMO DERECHO HUMANO LABORAL

2.1 Sistema Universal

Para empezar a comprender su naturaleza, es preciso señalar que la huelga es un derecho natural e inherente del ser humano, incluso anterior a la creación del Estado (Utz, 1987), que se desprende del derecho a no trabajar, teniendo en cuenta la voluntad del ser humano de no hacerlo (Quintero-Lyons & Gómez-Herazo, 2017). De esta manera, la huelga emerge como un derecho individual que se materializa de manera colectiva y mayoritaria. Asimismo, resulta crucial remitirnos al marco normativo internacional de la ONU y demás instrumentos supranacionales, que lo catalogan como derecho humano y fundamental (Leyton-García, 2017):

- La *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH), que establece la libertad de asociación, tomando el derecho de huelga como una garantía asegurativa de la libertad sindical

(Asamblea General de la ONU, 1948, art. 23, inc. 4).

- El artículo 8.1.d del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), donde se dispone que los Estados parte en el Pacto se comprometen a garantizar, entre otros, “el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las Leyes de cada país” (Hepple, 2009-2010).

- El artículo 22 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) (libertad de asociación), cuyo órgano de seguimiento, el Comité de Derechos Humanos, ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre temas sindicales (Arese, 2012).

Las normas internacionales sobre trabajo son, precisamente, la principal fuente de derecho laboral en las legislaciones internas. Los principios y derechos en esta materia no pueden estar sometidos a cambios económicos y políticos de los Estados (Leader, 2009-2010). Por ello, la normatividad internacional salvaguarda los principios y reglas fundamentales en materia laboral, que entran a ser parte integral del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Molina-Monsalve & Escobar-Henríquez, 2016).

Vale la pena señalar, no obstante, que en ningún Convenio de la OIT se trata de manera expresa el derecho a la huelga (Leyton-García, 2017). Aunque se ha discutido en varias ocasiones, esto no ha originado todavía una norma internacional específica sobre este derecho por parte de la organización. Sin embargo, en la OIT se expidieron dos Resoluciones donde se alude al deber de protección. La Resolución sobre la abolición de la legislación antisindical en los Estados miembros de la OIT adoptada en 1957, la cual los llamaba a que adoptaran una “legislación que asegure el ejercicio efectivo y sin restricción alguna de los derechos sindicales por parte de los trabajadores, con inclusión del derecho de huelga” (OIT, 1957, p. 780); y la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades

civiles adoptada en 1970, mediante el cual llamó al Consejo de Administración a que encomendara al director general una serie de iniciativas “con miras a considerar nuevas medidas destinadas a lograr el respeto pleno y universal de los derechos sindicales en su sentido más amplio”, especialmente al “derecho de huelga” (OIT, 1970, p. 764).

Asimismo, derechos conexos con la huelga, tal como libertad sindical y la negociación colectiva, si están comprendidos en los Convenios 87, 98 y 154 de la OIT, los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 90 de nuestra C.P., por haber sido aprobados y ratificados por Colombia.

2.2 Sistema Interamericano

De igual manera, el derecho a la huelga encuentra protección y sustento normativo en los instrumentos interamericanos de derechos humanos. El Pacto de San José establece la libertad de asociación y señala que solo puede estar sujeta a restricciones previstas en la Ley (CADH, 1969, art. 16). El Protocolo de San Salvador, por otra parte, obliga a los Estados parte a adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de sus recursos disponibles para lograr el desarrollo progresivo de los derechos ahí consagrados, incluyendo explícitamente el derecho de huelga en el marco de los derechos sindicales (Protocolo Adicional de la CADH de DESC, 1988⁶, art. 8, inc. 2). El Protocolo indica que únicamente violaciones al parágrafo a) del artículo 8 (derecho a los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección), podrán dar lugar a la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, cuando proceda, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (P.S.S., art. 19, inc. 6). La justiciabilidad de estos derechos se daría en el caso de que tal artículo fuera violado en una acción directamente imputable a un Estado parte.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también se ha referido en cuanto

6. De aquí en adelante PSS.

a la titularidad del derecho a la libertad de asociación, consagrado como derecho humano. Tomándolo como el derecho de las personas físicas a formar personas jurídicas en el cumplimiento de sus propios derechos humanos, se ha señalado incompatible con el objeto y fin de la Convención “no permitir alguna forma de protección a las personas jurídicas en el contexto de los derechos individuales de la libertad de asociación, que sólo puede ser ejercido plenamente de manera colectiva” (Corte IDH, 2014, p. 49). En *Huilca Tecse vs. Perú* (Sentencia de 3 de marzo de 2005), la Corte afirmó que la libertad de asociación “va más allá del reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, al derecho de utilizar ‘cualquier medio apropiado’ para ejercer esa libertad” (Corte IDH, 2005, párr. 70). Esta interpretación se encuentra alineada con la práctica del Comité de Derechos Humanos. Según la Corte, en este orden de ideas, las personas jurídicas mantienen los derechos relacionados con la libertad de asociación *de facto* a través de sus miembros.

Vale la pena recoger, a su vez, el análisis del derecho a la libertad de asociación realizado por la federación y la Confederación Sindical de las Américas:

El Sistema Interamericano ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a la libertad de asociación “es un derecho individual y colectivo que abarca tanto a los individuos como a sus organizaciones” (del cual se deriva el derecho de huelga). En efecto, la Carta de la OEA, en su artículo 45.c, “reconoce que el derecho al reconocimiento legal del sindicato es esencial para que los trabajadores puedan ejercer el derecho de asociación y sus derechos derivados”. El Protocolo de San Salvador también reconoce una serie de derechos a los sindicatos. Según los autores, “sería contradictorio que la Carta de la OEA exhorte a los Estados miembros a reconocer a los sindicatos por Ley como un medio para hacer efectivo el derecho a la libertad de asociación y subraye la importancia de los sindicatos en la sociedad (ver artículo 45.g), para luego

dejar a los sindicatos sin protección legal”. (Corte IDH, 2014, p. 55)

En el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (Sentencia de 2 de febrero de 2001), la Corte estudió los alcances de los derechos sindicales que se encuentran regulados en el artículo 8 del Protocolo de San Salvador. Esta norma señala que los sindicatos, federaciones y confederaciones tienen el derecho a funcionar libremente, así como el derecho a la huelga de los trabajadores. Adicionalmente, se menciona que el ejercicio de estos derechos solo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas en la Ley, siempre que sean propias de una sociedad democrática y necesarias para salvaguardar el orden público y los derechos de los demás (como los derechos de los consumidores, de libre competencia, a formar empresas, entre otros) (Corte IDH, 2001).

Del anterior caso, se concluye que los sindicatos están legitimados para presentar peticiones como “grupo de personas”, mas no como personas jurídicas, puesto que la CIDH no permite su acceso al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En el caso colombiano, una de las principales facultades y atribuciones que le otorga el CST a las organizaciones sindicales tiene que ver, precisamente, con representar y defender los intereses de los afiliados; en este sentido, se encuentran habilitadas para presentar solicitudes o peticiones en su nombre (CST, art. 373). A pesar de estos pronunciamientos se observa que es escasa la protección al derecho a la huelga concedida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos a nivel jurisprudencial.

3. LA HUELGA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

3.1 Reconocimiento constitucional de la huelga

Dadas las consecuencias jurídicas para las partes intervinientes y sus profundos

fundamentos económicos y sociales –en los que cabe mencionar tanto el cese de producción de plusvalía para el empresario, como la explotación de la fuerza de trabajo, desde el punto de vista capitalista (Aguirre, 1992)–, la huelga se consolida como el momento crítico y menos deseable del conflicto colectivo de trabajo. Ello pone de relieve la importancia de catalogarlo como un derecho constitucional y fundamental (López-Cárdenas, 2015).

La Constitución de 1991 otorgó rango constitucional a la huelga mediante el artículo 56, que garantiza el ejercicio del derecho salvo en los servicios públicos esenciales (Bermúdez-Alarcón, 2016). Igualmente, los Tratados y Convenios sobre derechos humanos (varios de los cuales contienen normas en materia de derecho laboral colectivo) hacen parte de lo que se entiende como bloque de constitucionalidad (*stricto sensu*) (CP, art. 91).

De esta forma, la protección al derecho a la huelga que emana del PIDESC (art. 8) y el Protocolo de San Salvador (art. 8) entra a hacer parte íntegra de la Carta Suprema. De igual modo, aquellos derechos de los que se deriva la huelga (como la libertad sindical, la negociación colectiva, entre otros) están contenidos en los convenios 87, 98 y 154 de la OIT, debidamente ratificados por Colombia. La asociación en un sindicato puede ser el ejercicio de una libertad individual, pero esta libertad tiene poco significado si los trabajadores no pueden defender sus propios intereses a través de las organizaciones (Leader, 2009-2010). La solidaridad entre los trabajadores les permite superar las limitaciones inherentes al firmar contratos individuales, obtener condiciones de empleo justas y participar en la toma de decisiones que afectan a sus propias vidas y a la sociedad en general (Martínez-Chas, 2019).

Pese a la ausencia de un tratado específico sobre el derecho a la huelga⁷, el Comité de

7. "By the end of World War II, worker organizations had consolidated their de facto position and strength in most ILO Member States. Trade unions, use of industrial action, and the political wing of the labour

Libertad Sindical se refiere al mismo en algunas Recomendaciones y Observaciones, debiéndose establecer entonces si estas son o no vinculantes para el Estado colombiano. Existen distintas posiciones frente al carácter vinculante de las Recomendaciones de los órganos de control a nivel internacional. Para Xavier Beaudonnet, las interpretaciones del Comité de Libertad Sindical son de obligatorio cumplimiento, bajo la tesis de que el valor jurídico e institucional de los órganos de control surge de su intrínseca labor, que constituye una lectura autorizada de los Convenios (Ostau De Lafont-De León & Niño-Chavarro, 2011). Por otra parte, Carlos Molina –apartándose del criterio de la Corte Constitucional– sugiere que los mandatos de constitución de la OIT no consagran dicha obligatoriedad y que incluso el propio Comité ha negado reiteradamente dicha facultad (Ostau De Lafont-De León & Niño-Chavarro, 2011).

Nuestro criterio, sin embargo, se alinea con lo afirmado por Ostau y Niño, quienes sugieren que, siguiendo lo dispuesto en el Tratado de Viena (1969, art. 31), los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar tanto los convenios internacionales, como su interpretación auténtica. Esto refuerza la teoría de que los Convenios de la OIT –debidamente ratificados por Colombia (específicamente, el 87 y 98)– implantados en el ordenamiento interno mediante las leyes 26 y 27 de 1976 son de obligatorio cumplimiento mientras no exista una intelección oficial de la Corte Internacional de Justicia acerca de su interpretación. El cumplimiento de los criterios interpretativos del Comité de Libertad Sindical y las Recomendaciones del Consejo de Administración de la OIT emerge, entonces, como una responsabilidad internacional de

movement had secured workers unprecedented rights (or immunities). Owing to the tripartite structure of the International Labour Conference, worker delegates were often forced to compromise in order to secure the vote of employer and government representatives. If a detailed right to strike were to be incorporated into any Convention, the necessity of compromise meant that this right would be more limited than that already recognized in many States. Therefore, workers' reluctance to see a lesser right guaranteed in the international sphere may account for the failure to incorporate a right to strike into Conventions Nos. 87 and 98" (Novitz, 2003, p. 118).

los Estados (Ostau De Lafont-De León & Niño Chavarro, 2011). Ostau y Niño afirman que:

Igualmente, es necesario observar que en aplicación de los artículos 26 a 29 y 31 de la Constitución de la OIT, y en especial de las Resoluciones 239 del dos (2) de agosto de Mil Novecientos Cuarenta y Nueve (1949) y 277 del 17 de Febrero de Mil Novecientos Cincuenta (1950) del Consejo Económico y Social de la ONU, y 110 de la Reunión del Consejo de Administración, las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical adoptadas por el Consejo de Administración, de conformidad con el procedimiento establecido por las decisiones del Consejo de Administración adoptadas entre sus 117a (noviembre de 1951) y 209.a (mayo-junio de 1979) reuniones, son obligatorias para los Estados miembros de la OIT cuya conducta de incumplimiento de las medidas de aplicación de un Convenio de la OIT las ha originado. (Ostau De Lafont-De León & Niño-Chavarro, 2011)

La Corte Constitucional ha cambiado su criterio frente al carácter vinculante de las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical. A partir de diferentes sentencias entre 2003 y 2012 (CC, 2003; 2004a; 2004b; 2004c; 2011; 2012a) se reconoció la obligatoriedad de estas para el Estado colombiano; luego, en el 2014, mediante Sentencia SU-555 se otorgó la facultad a las autoridades nacionales de establecer si dichas Recomendaciones eran o no compatibles con el ordenamiento constitucional, lo que le resta eficacia dentro del sistema jurídico (Bermúdez-Alarcón, 2019).

a. Ley 1210 de 2008

La huelga protegida por el art. 56 de la CP, es aquella que se despliega dentro de los límites razonables establecidos por el legislador (Leyton García, 2017). Es por esto que, cuando traspasa el marco normativo, el juez laboral es quien está llamado a declarar su legalidad o ilegalidad, revisando minuciosamente las causales establecidas en

el C.S.T. (art. 450), modificado por el art. 65 de la Ley 50 de 1990. De esta manera, siendo la huelga una institución jurídica reconocida como derecho fundamental, su ilicitud solo podrá consistir en el desconocimiento de otros derechos igualmente fundamentales (Leyton-García, 2017).

Antes de la expedición de la Ley 1210 de 2008, que reglamenta el procedimiento especial de calificación de cese de actividades, era el Ministerio de la Protección Social (hoy, Ministerio de Trabajo), quien tenía la potestad de declarar la ilegalidad de los ceses de actividades demandados por los empleadores. Sin embargo, tratándose de conflictos colectivos que involucraran trabajadores del sector público, este ente, orgánicamente parte del ejecutivo, ostentaba doble calidad: de empleador y de autoridad que definía la actuación de los trabajadores (apreciación respaldada por la OIT) (Valdés-Sánchez, 2009).

El cese de actividades debe suscribirse dentro de requisitos enmarcados claramente en la Ley. Su cumplimiento o no es lo que lo define como huelga protegida constitucionalmente o como paro considerado ilegal, decisión que será valorada por el Juez competente –en este caso, las Salas Laborales de los Tribunales Judiciales– en primera instancia y la Corte Suprema de Justicia en el recurso de apelación. Esta providencia, en últimas, faculta al empleador a dar por terminado los contratos laborales de aquellos que tuvieron participación definitiva en la realización del cese (por supuesto, cuando esté acreditada tal circunstancia). Ello aplica, incluso, para quienes ostentan fuero sindical, sin necesidad de iniciar acciones para levantarlo; puesto que, por la declaratoria de ilegalidad, la garantía foral se pierde automáticamente (Valdés-Sánchez, 2009).

La ley introduce cambios normativos sustanciales y procedimentales, pues modifica los artículos 448 y 451 del C.S.T. y 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, además de añadir el 129-A al último (Valdés-Sánchez, 2009). La demanda que solicite declarar ilegal el cese

colectivo podrá ser presentada por las partes inmersas en el conflicto o, en su defecto, por el Ministerio del Trabajo o quien demuestre tener interés en ello. Es menester indicar que el acta de constatación del Ministerio

es prueba fundamental en el desarrollo del proceso, para acreditar el cese, como quiera que no existe tarifa legal de prueba para ello (Bermúdez-Alarcón, 2016).

Tabla 1.
Decisiones judiciales sobre la legalidad de las huelgas entre 2009 y 2018

I Instancia		II Instancia	
Tribunal Superior Sala Laboral	Total sentencias	Corte Suprema de Justicia Sala Laboral	Total sentencias
Declara legalidad	26	Declara legalidad	19
Declara ilegalidad	21	Declara ilegalidad	28
Total	47		47

Fuente: Área de Defensa de Derechos de la Escuela Nacional Sindical.

Algunos de los efectos de la declaratoria de ilegalidad son el despido de los trabajadores, se itera, con participación positiva en la organización y desarrollo del cese, así como la suspensión o pérdida de la personería gremial, la responsabilidad por daños y perjuicios, entre otras consecuencias. Es pertinente recordar –por su naturaleza y por los bienes jurídicos en controversia– que el proceso es de naturaleza especial. Esto lo convierte en un proceso sumario y ágil, cuya etapa de instrucción y fallo se surte en una sola audiencia, con la cual finalizaría la primera instancia; y una segunda, como ya se señaló, de competencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, quien proferirá sentencia dentro de los cinco días siguientes al ingreso del proceso en el despacho del magistrado ponente (Ley 1210, 2008, art. 4, núm. 4).

Para finalizar la exposición del tratamiento de la huelga en el ordenamiento jurídico colombiano, vale la pena remitirnos al Proyecto de Ley 10 de 2018 (“Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los Convenios de Libertad Sindical de la Organización Internacional

del Trabajo”), presentado el 20 de julio de 2018 por diferentes organizaciones sindicales y promotoras de los derechos de los trabajadores. Este proyecto buscaba garantizar el ejercicio efectivo del derecho de huelga, eliminando los obstáculos normativos presentes, acatando las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT sobre este tema (Proyecto Ley 10 de 2018).

4. LA HUELGA: ¿DERECHO FUNDAMENTAL?

Dado que la huelga es un derecho de rango constitucional consagrado en el artículo 56 de la CP, en diferentes pronunciamientos jurisprudenciales se ha tratado de identificar si realmente se puede catalogar como derecho *fundamental*. La Corte Constitucional en algunas sentencias (CC, 2008b) ha señalado que no lo es, indicando las características que debe tener un derecho para ser enmarcado dentro de los derechos fundamentales (Báez-Almanza, 2017). En 1992, la Corte Constitucional indicó que “lo esencial es establecer si se trata de un derecho intrínseco del ser humano” (CC, 1992); adicionalmente, ha establecido criterios auxiliares para esta

identificación, exponiendo su teoría de acuerdo con la ubicación de la norma en la Carta Suprema (CC, 2008d). En la CP la libertad sindical se encuentra en el artículo 39 del capítulo I (Derechos Fundamentales), mientras que la huelga aparece en el artículo 56 del capítulo II (Derechos Económicos, Sociales y Culturales) (Martínez-Méndez, 2014).

Sin embargo, catalogar la libertad sindical como fundamental y desconocerle esa categoría a la huelga es ir en contra de la naturaleza misma del derecho; pues este último, junto con la negociación colectiva y el derecho de asociación⁸ son requisitos innegociables para el ejercicio del primero. Se puede concluir, entonces, que esto obedeció a una estrategia del constituyente primario para restringir su actividad (Caicedo-Pérez, 2015).

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha sostenido en diferentes ocasiones que, a pesar de no contar con estatus de fundamental, la huelga sí se encuentra estrechamente vinculada con otros derechos fundamentales como el trabajo y la libertad sindical. Por lo tanto, puede pretender su protección por vía de tutela en conexidad con otros derechos (CC, 2008a; 2008b; 2008c; 2009).

La OIT ha ofrecido una interpretación distinta de la huelga (Hepple, 2009-2010), sugiriendo en varios pronunciamientos su calidad de derecho fundamental, pues pese a no estar expresamente contenida en un Convenio, esto no lleva a inferir que la OIT desconozca este derecho o no garantice su protección (Gernigon, Otero & Guido, 1998). Resoluciones sobre políticas de la OIT han instado a los Estados miembros en varias ocasiones, a reconocerlo como derecho fundamental, el Comité de Libertad Sindical

8. El derecho de asociación puede definirse con la siguiente cita: "The most natural right of man, next to the right of acting for himself, is that of combining his exertions with those of his fellow creatures and of acting in common with them. The right of association therefore appears to me almost as inalienable in its nature as the right of personal liberty. No legislator can attack it without impairing the foundations of society" (De Tocqueville, 1945, p. 196).

y la Comisión de Expertos han manifestado, en diferentes oportunidades, su carácter fundamental para los trabajadores y las organizaciones sindicales (Gernigon, Otero & Guido, 1998).

Del Convenio 87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, se deriva implícitamente el derecho de huelga, posición que compartimos plenamente, pues no se puede concebir un derecho sin el otro y se encuentran íntimamente relacionados.

Con base en esta última exégesis, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, modificó su criterio y clasificó el derecho a la huelga, como un derecho fundamental y humano. Recientemente en uno de sus pronunciamientos indicó que "la huelga es un derecho fundamental derivado del Convenio núm. 87" y "la huelga es un derecho humano reconocido en Tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad". (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, 2021).

a. Restricciones que hacen nugatorio⁹ el ejercicio efectivo del derecho a la huelga en Colombia

Tal y como sugiere Calamandrei, "desde el momento en que la huelga ha aceptado convertirse en un derecho, se ha adaptado, necesariamente, a que sean prefijadas condiciones o restricciones en su ejercicio, que, si no son establecidas por la Ley, deberán ineluctablemente, antes o después, ser diseñadas, sobre la base de la Constitución, por la jurisprudencia" (Calamandrei, 1944; Giugni, 1983). Así

9. "The rule seems to be well-settled that the state can and has, in fact, regulated the right to strike through its laws. This may be considered as a valid exercise of police power and a measure of "self-defense" on the part of the government against the disruption of peace and order in society. The question now that comes to fore is, can the state effectively negate this right by enacting laws that are so restrictive that they will have the effect of rendering the exercise of this right nugatory? In other words, can the state prohibit strikes altogether. In the interest of "industrial peace"? Is "industrial peace" in conflict with the worker's right to strike? These questions must be answered in the negative" (Aguirre, 1992).

pues, los límites razonables impuestos son necesarios para el ejercicio del derecho; sin embargo, la historia nos deja ver cómo la huelga, al transmutar de un hecho delictivo a un derecho, se ha reprimido a lo largo del tiempo (Tribuzio, 2012). Como se sabe ningún derecho en su ejercicio es absoluto y, en consecuencia, la trascendencia del debate debe centrarse en lo razonables o plausibles que deben ser las limitaciones, que de orden legal y constitucional se impongan a su ejercicio.

Ciertamente hay restricciones de diferentes tipos: i) las de carácter constitucional, v.gr. su prohibición en los servicios públicos o su referencia ineludible al respeto del principio democrático, (inciso 2, art. 39 CP); ii) las que consagra la Ley, como expresión regulatoria y puntual de los derechos constitucionales, dentro de las cuales están, las previstas en el artículo 450 del CST, por ejemplo, el literal e) ibídem (conocida como la hora cero); iii) las de carácter social, surgidas por las expresiones mayoritarias de la comunidad que ven afectados sus derechos por el movimiento huelguístico, entre otras.

Sobre esta misma línea, el concepto de la huelga que está regulado en el CST no encaja con las motivaciones del constituyente primario ni con los Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre libertad sindical (que hacen parte del bloque de constitucionalidad). En este orden de ideas, la huelga, se itera, no se puede tomar como un derecho absoluto, sino relativo. Desde su reconocimiento en la CP de 1991, el legislador es exhortado a imponer restricciones legales para su ejercicio dentro del marco del Estado Social de Derecho, orientadas a salvaguardar el orden público. A su vez, el interés general prevalece sobre la huelga, pues el ejercicio del derecho se encuentra restringido por este y por derechos fundamentales de mayor rango que puedan verse lesionados o vulnerados con la huelga. Por este motivo, el constituyente consagró la garantía de ejercicio de la huelga “salvo en los servicios públicos esenciales”.

A propósito de lo anterior, es pertinente examinar con detenimiento el concepto de “servicios públicos esenciales”. La C.P. señala que “se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La Ley reglamentará este derecho” (C.P., art. 56, inc. 1). De igual manera, el artículo 430 del CST establece su prohibición, definiéndolos y señalando algunos ejemplos de ellos:

- a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;
- b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- d) Las de establecimientos de asistencia social, de caridad y de beneficencia; [...]
- f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones; [...]
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno. (López-Cárdenas, 2015)

El legislador ha entrado a definir de forma aislada, en diferentes normas, lo que ha considerado como servicio público esencial, sin precisar los criterios para considerar una actividad como tal. Así pues, ha quedado a su capricho y arbitrio el reconocimiento de esta clase de servicios. Asimismo, la Carta Magna amplió la limitación de su ejercicio con el adjetivo “*esenciales*”, lo que generó una tensión de difícil resolución entre el derecho de huelga que ostentan los trabajadores y el interés de los usuarios en el ejercicio de sus derechos fundamentales (Gnecco-Mendoza & Wilches-Rojas, 2016). Sin embargo, a mi juicio existe un parámetro que permitiría plausiblemente identificar un servicio público como esencial, que consiste en constatar si con su obstrucción o no prestación se ponen en riesgo derechos que afectan las garantías fundamentales relativas o en conexidad con la vida, la seguridad en sentido amplio, en todo o parte del territorio nacional.

La Corte Constitucional indicó que “la regulación de la huelga corresponde al

legislador en función de sus finalidades y límites impuestos en la Constitución” (CC, 2008d). Es esta última la única que, buscando asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales, impone las limitaciones de este derecho, velando por el orden público y la protección de los derechos ajenos y de la colectividad (Sheppard, 1996). Estas restricciones solo deben implementarse cuando sean necesarias, indispensables, razonables y proporcionadas a la finalidad que se busca, para no hacer nulo el ejercicio del derecho y resguardar la libertad sindical (Báez-Almanza, 2017); o lo que es igual, hacer el ejercicio de tensión y ponderación de derechos.

Es preciso señalar la inexplicable negligencia del legislativo, como máxima expresión de la voluntad popular, en cumplir la orden del constituyente primario de definir, en términos generales, qué constituye un servicio público esencial; ante esta grave falencia, la Corte Constitucional expresó la necesidad de estudiar cada caso en concreto para, de esta forma, definir si determinada actividad es o no esencial, lo que naturalmente entraña discusiones en torno a esa definición. La alta Corte, luego de emplear diferentes criterios que han cambiado a través de su jurisprudencia, ha acogido lo expuesto por los órganos de control de la OIT sobre la afectación y protección de los derechos ya señalados.

Un ejemplo de tensión y ponderación se encuentra, precisamente, en el ejercicio de una de las nuevas formas de huelga, como es la imputable al empleador, sobre la que la Sección Segunda del Consejo de Estado consideró, la clara disyuntiva entre el derecho a la seguridad social de los usuarios y el de los trabajadores al pago de sus salarios; resolviendo que, para decidir sobre la ilegalidad o legalidad de la huelga, se debe utilizar la teoría de los casos difíciles. De esta manera, concluyó que, en asuntos donde estuviera comprometida la dignidad y la subsistencia de los trabajadores por el reiterado incumplimiento del empleador, era viable la declaratoria de la huelga imputable a este último, incluso si se tratara de un

servicio público esencial (Consejo de Estado, 2007).

La Comisión de Expertos de la OIT consideró que los servicios esenciales, en sentido estricto, “dependen en gran medida de las condiciones propias de cada país”. De esta manera, algunos servicios considerados esenciales incluyen los hospitalarios, la electricidad, el abastecimiento de agua, los servicios telefónicos y el control del tráfico aéreo (Ackerman, 1994). Otros que no llegan a ser esenciales (y en los que, por lo tanto, no se puede prohibir el ejercicio del derecho a huelga) son (Gernigon, Odero & Guido, 1998):

- La radio – televisión
- El sector petróleo
- El sector de los puertos (carga y descarga)
- Los bancos
- Los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos
- Los grandes almacenes
- Los parques de atracciones
- La metalurgia
- El sector minero
- Los transportes en general
- Las empresas frigoríficas
- Los servicios de hotelería
- La construcción
- La fabricación de automóviles
- La reparación de aeronaves
- La actividad agrícola
- El abastecimiento y la distribución de productos alimentarios
- La Casa de la Moneda
- La agencia gráfica del Estado
- Los monopolios estatales del alcohol, la sal y el tabaco
- El sector de la educación
- Los transportes metropolitanos
- Los servicios de correo

Para evitar este enfrentamiento entre derechos de trabajadores y consumidores, los países podrían establecer un régimen de servicio mínimo en otros servicios que son de utilidad pública en vez de prohibir radicalmente la huelga (prohibición que debe circunscribirse únicamente a los servicios esenciales en el sentido estricto del término) (Gernigon, Odero & Guido, 1998).

b. Servicios mínimos

En 2006, la OIT, a través de sus órganos de control, se refirió a la importancia de garantizar los servicios mínimos entre los usuarios de un servicio público (Guerra-Trespalacios, 2018) y cómo, a través de este revolucionario concepto puede empezar a resolverse la disyuntiva entre derechos de usuarios y trabajadores:

Un servicio mínimo podría ser una solución sustitutiva apropiada de la prohibición total, en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones. (OIT, 2006)

Así pues, en Colombia, según los lineamientos planteados por la OIT, se emplea de manera atiborrada la noción de servicios esenciales, con el fin de justificar las restricciones impuestas al ejercicio del derecho de huelga. Es por esto que dicha organización ha utilizado, como punto intermedio, la terminología de “*servicio de importancia trascendental*” y “*de utilidad pública*”. Para los órganos de control, en estos casos no se puede prohibir de manera tajante el derecho, pero sí se puede imponer un servicio mínimo de funcionamiento. Igualmente ha recalcado la importancia de que los Estados definan en sus legislaciones internas los servicios esenciales (Gernigon, Odero & Guido, 1998), que en el caso colombiano como ya se dijo, se ha incumplido por el Congreso el mandato claro del constituyente primario.

La Corte Suprema de Justicia, en las sentencias SL11680-2014 y SL9517-2015, concluyó que, en materia de servicios esenciales en salud, la suspensión parcial y garantía de prestación mínima (como servicios de urgencia) es ilegal, señalando que:

Esa interrupción, *per se*, puso en peligro la vida, la seguridad y la salud de las personas que requieren de esa prestación, precisamente en razón al carácter esencial del que goza el derecho a la seguridad social de la salud, el que debe ser resguardado y velado en todo su esplendor por el Estado, y en esa medida su prestación a la población debe ser adecuada, oportuna y suficiente, esto es no debe existir suspensión parcial en la prestación del servicio de salud. (Corte Suprema Sala de Casación Laboral, 2014)

No obstante, esta misma Corporación en reciente decisión SL1680-2020, sobre este particular adoctrinó:

La doctrina más autorizada sobre el tema, a efectos de delimitar correctamente el campo de los servicios esenciales para la comunidad ha establecido la distinción entre actividad y servicio. La actividad viene a ser un concepto más amplio que el de servicio, de suerte que dentro de una actividad pueden concurrir varios servicios de distinta naturaleza. Según esta doctrina “solo podrían ser considerados esenciales los servicios que, dentro de una actividad, resultan potencialmente necesarios para su correcto funcionamiento” o, puesto en otras palabras, “solo será pasible de limitación la huelga que afecte servicios esenciales, no así aquella que lleven a cabo trabajadores asignados a servicios marginales que, dentro de la misma actividad, no resultan indispensables para el mantenimiento del derecho fundamental, cuya tutela se procura”.

... Cuando los órganos de control de la OIT aluden a la posibilidad de prohibir o restringir la huelga en los servicios esenciales, no se refiere a la actividad o a todo el sector propiamente dicho, sino a aquellos servicios cuya interrupción ponga real y verdaderamente en riesgo la vida, la salud o seguridad de las personas. Coherente con esta línea, el CLS de la OIT ha sostenido que no debe privarse del derecho de huelga “en los

servicios esenciales de salud a algunas categorías de empleados”.

c. Otras limitaciones

Los Convenios 151 y 154 de la OIT, debidamente ratificados por Colombia, regulan los derechos de asociación sindical, libertad de asociación y negociación colectiva de los empleados públicos. En nuestra legislación, no obstante, se encuentran limitados.

Los sindicatos de empleados públicos que prestan servicios esenciales en entidades gubernamentales tienen, por su propia naturaleza, restringido el derecho de huelga, porque no pueden ejercer el derecho de contratación colectiva rigurosamente en la forma en que lo haría un sindicato de trabajadores particulares. Como en sentido estricto no pueden presentar pliegos de peticiones y, por ende, celebrar convenciones colectivas de trabajo, tampoco están facultados para decretar válidamente la huelga (Ley 50, 1990, arts. 414 y 416). El Comité de Libertad Sindical ha hecho hincapié en que, cuando a ciertos funcionarios se les priva de esta útil herramienta para la defensa de sus intereses económicos y profesionales, se deben plantear otras alternativas igual de eficaces, como la conciliación y la mediación.

Otra limitación importante para el ejercicio de ese derecho, es la que aparece consagrada en el artículo 450 del CST, a través de listar una serie de conductas por los titulares de su ejercicio, entre las que se pueden destacar la relativa a la ejecución material de la huelga o también denominada hora cero, desconociendo que esta no se puede ejecutar antes de los dos primeros días ni después de los 10 días siguientes a su declaratoria y la que tiene que ver con la exigencia del voto de la mayoría absoluta de trabajadores de una empresa para declarar huelga, toda vez que impediría su ejecución en empresas con grandes números de trabajadores diseminados en el territorio nacional.

Por último, vale la pena señalar el interés económico que se encuentra

inescindiblemente atado a la dimensión temporal de la huelga y que afecta las decisiones en torno de ella, tanto a trabajadores como empresarios, en tanto los primeros requieren de su salario para subsistir y los segundos por que no pueden tener indefinidamente los medios de producción inactivos, pues produciría su quiebra.

CONCLUSIONES

1. El derecho de huelga es un derecho humano, en virtud a su existencia previa a la conformación del Estado y a su naturaleza misma, inherente y de la esencia del ser humano; contenida y protegida por los principales instrumentos internacionales que versan sobre dicha materia.

2. En Colombia, si bien de manera reciente la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral le ha reconocido esa condición; desde el ámbito normativo esta misma concepción no se refleja, como quiera que las disposiciones legales que la consagran son anteriores al avance jurisprudencial y a su consagración en la Constitución de 1991.

3. Las limitaciones al ejercicio del derecho de huelga han incidido de manera directa en la práctica del mismo. Entre 1991 y 2000, se realizaron 1.113 huelgas, mientras que, entre 2001 y 2010, se efectuaron 381 ceses. Esto implica una reducción del 66% que, si se compara con las huelgas llevadas a cabo entre 2011 y 2018, llega al 85% (frente la década de los noventa).

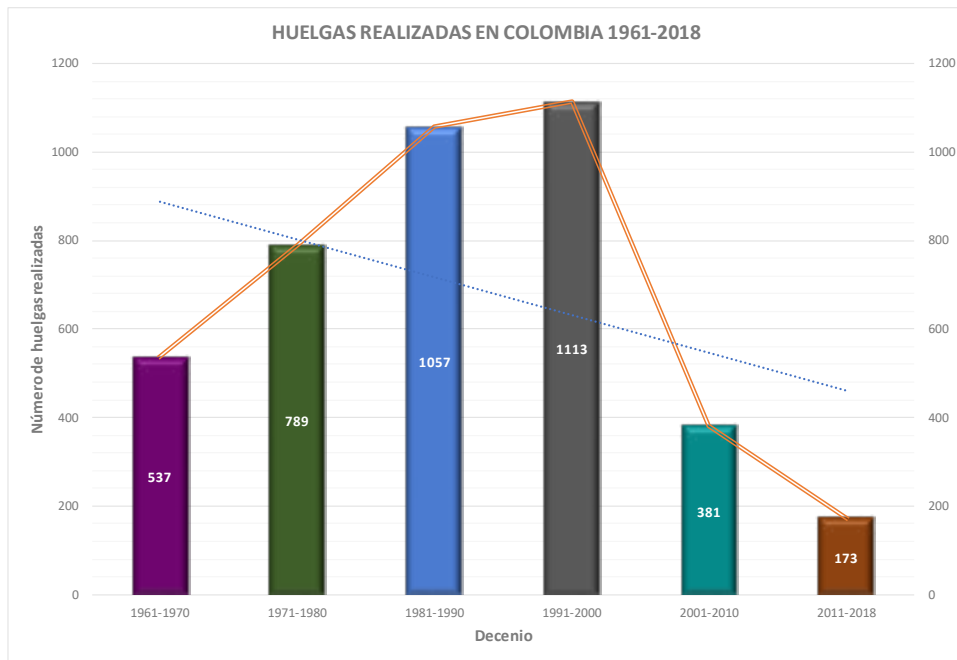


Figura 1. Huelgas realizadas en Colombia entre 1961 y 2018.
Fuente: Escuela Nacional Sindical. Gráfico: elaboración del autor.

Tabla 2.
Huelgas realizadas en Colombia entre 2015 y 2019.

Año	Huelgas	Ceses constatados	Votación de Huelga o Tribunal
2019 (corte mayo)	6	264	26
2018	2	24	6
2017	22	943	104
2016	42	1326	63
2015	28	916	103

Fuente: Ministerio del Trabajo.

4. Lo anterior pone en evidencia la imperiosa necesidad de una reforma constitucional y legal concerniente al derecho fundamental y humano de la huelga, que bien podría concretarse con la expedición del Estatuto del Trabajo.

5. Es urgente, la articulación de los diferentes sectores sociales

internacionales, a fin de suscribir, en el marco de la OIT, un Convenio específicamente dedicado a tratar el derecho a la huelga, estableciendo un marco normativo mínimo de protección y ejecución que sirva como fundamento legal para los países que lo ratifiquen.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

» REFERENCIAS JURÍDICAS

- » Código Sustantivo del Trabajo de la República de Colombia. (1950). Ordenado por el art. 46 del Decreto Ley 3743 ('Por el cual se modifica el Decreto número 2663 de 1950, sobre Código Sustantivo del Trabajo'), 20 de diciembre. *Diario Oficial* 27.622 (del 7 de junio de 1951, compilando los Decretos 2663 y 3743 de 1950 y 905 de 1951).
- » Consejo de Estado de Colombia. (2007). Sentencia Radicación 3768 (11 de octubre). M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- » Constitución Política de la República de Colombia. (1991). Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente, 4 de julio.
- » Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). San José, 22 de noviembre [entrada en vigor: 18 de julio de 1978].
- » Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados [A/CONF.39/27]. (1969). Viena, 23 de mayo [entrada en vigor: 27 de enero de 1980].
- » Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-002 de 1992 (8 de mayo). M.P. Alejandro Martínez Caballero.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia T-603 de 2003 (3 de julio). M.P. Jaime Araújo Rentería.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2004a). Sentencia T-695 de 2004 (22 de julio). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2004b). Sentencia T-732 de 2004 (5 de agosto). M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2004c). Sentencia T-979 de 2004 (8 de octubre). M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2008a). Sentencia C-466 de 2008 (14 de mayo). M.P. Jaime Araújo Rentería.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2008b). Sentencia C-691 de 2008 (9 de julio). M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2008c). Sentencia C-696 de 2008 (9 de julio). M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2008d). Sentencia C-858 de 2008 (3 de septiembre). M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-349 de 2009 (20 de mayo). M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-171 de 2011 (14 de marzo). M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2012a). Sentencia T-087 de 2012 (16 de febrero). M.P. Nilson Pinilla Pinilla.
- » Corte Constitucional de Colombia. (2012b). Sentencia C-122 de 2012 (22 de febrero). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

- » Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá [serie C no. 72]. Sentencia del 2 de febrero.
- » Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). Caso Huilca Tecse vs. Perú [serie C no. 121]. Sentencia del 3 de marzo.
- » Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). Solicitud de opinión consultiva sobre la interpretación y alcance del Artículo 1.2 (Artículo 1, Párrafo Segundo) de la Convención (Personas jurídicas) realizada el 28 de marzo de 2014 [Resumen de observaciones]. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_observaciones_seriea_22_esp.pdf.
- » Corte Suprema de Justicia de Colombia [Sala Laboral]. (2014). Sentencia SL11680-2014 (27 de enero). M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo.
- » Ley 50 ('Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones'). (1990). 28 de diciembre. *Diario Oficial* 39.618.
- » Ley 1210 ('Por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 numeral 4 y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se crea el artículo 129A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones'). (2008). 14 de julio. *Diario Oficial* 47.850.
- » Proyecto de Ley 010 ('Por medio del cual se modifica el Código Sustantivo del Trabajo, con el fin de armonizar el derecho de huelga con los Convenios sobre Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo'). (2018). 20 de julio. *Gaceta del Congreso* 560.

REFERENCIAS

- » Ackerman, M. E. (1994). The Right to Strike in Essential Services in MERCOSUR Countries. *International Labour Review*, 133, pp. 385-400.
- » Aguirre, V. V. M. (1992). Limitations on the Right to Strike. *Philippine Law Journal*, 67(2), 264-286.
- » Aquende, H. B. (2010). Strike as a Human Rights and a Labour Right: The Philippine Perspective of Balancing the Interest of Labour and Enterprises. *Lawasia Journal*, 113, pp. 113-128.
- » Arese, C. (2012). La huelga como derecho fundamental y sus posibles conflictos con otros derechos fundamentales de los ciudadanos [Ponencia]. Santiago de Chile: XX Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social (25 al 28 de septiembre).
- » Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos [217 (III) A]. París, 10 de diciembre.
- » Báez Almanza, M. J. (2017). *El derecho a la huelga en Colombia y su regulación frente a la Rama Judicial*. [Tesis de Especialización en Derecho Administrativo]. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- » Bermúdez Alarcón, K. (2016). Huelga en Colombia: Constitución Política y desarrollo jurisprudencial. En *Lecciones de derecho laboral. Homenaje por los 130 años de la Universidad Externado de Colombia*, pp. 695-728. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- » Bermúdez Alarcón, K. (2019). Contenido del Bloque de Constitucionalidad Laboral. En *La influencia de la Constitución Política en el derecho laboral. Escritos so-*

bre algunos temas. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

- » Cabanellas, G. (1979). *Los conflictos colectivos de trabajo y su solución.* Buenos Aires: Editorial Heliasta.
- » Caicedo Pérez, R. (2015). El derecho de huelga en Colombia: un sofisma. *LEGEM*, 2(2), pp. 87-100.
- » Cornaglia, R. J. (2006). *Derecho colectivo del trabajo: derecho de huelga, derecho de la conflictividad social.* Buenos Aires: Editorial La Ley.
- » De Tocqueville, A. (1945). *Democracy in America.* New York: Alfred A. Knopf.
- » Delgado, A. (2013). *Auge y declinación de la huelga.* Bogotá: CINEP.
- » Gernigon, B.; Odero, A.; & Guido, H. (1988). Principios de la OIT sobre el derecho de huelga. *Revista Internacional de Trabajo*, 117(4), pp. 473-516.
- » Giugni, G. (1983). *Derecho Sindical.* Madrid: Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social.
- » Gnecco-Mendoza, G. J. & Wilches-Rojas, C. J. (2016). El artículo 56 de la Constitución Política de 1991 en la jurisprudencia. En J. Cerón Coral (coord.), *Estatuto del Trabajo: Homenaje a Ernesto Jiménez Díaz.* Bogotá: Editorial Ibáñez.
- » Guerra-Trespalacios, J. D. (2018). *El derecho a la huelga en las empresas que prestan servicios públicos esenciales* [Tesis de Maestría en Derecho con Énfasis en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social]. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- » Hepple, B. (2009-2010). The Right to Strike in an International Context. *Canadian Labour & Employment Law Journal*, 15, pp. 133-146.
- » Jones, A. H. M. (1971). Rome and the Provincial Cities. *Tijdschrift voor Rechts-geschiedenis*, 39, pp. 513-552.
- » Leader, S. (2009-2010). Can You Derive a Right to Strike from the Right to Freedom of Association? *Canadian Labour & Employment Law Journal*, 15, pp. 271-296.
- » Leyton-García, J. A. (2017). The Right to Strike as a Fundamental Human Right: Recognition and Limitations in International Law. *Revista Chilena de Derecho*, 44(3), pp. 781-804.
- » López-Cárdenas, J. A. (2015). *Derecho laboral colectivo.* Bogotá: Editorial Ibáñez.
- » Martínez-Chas, J. M. (2019). El Derecho de Huelga como Derecho Humano Fundamental. *AGN Prensa.* Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de: <https://agn-prensa.com/el-derecho-de-huelga-como-derecho-humano-fundamental/>.
- » Martínez-Méndez, S. (2014). Sobre la huelga y sus nuevas formas: criticidad práctica y conflictividad por las creaciones jurisprudenciales sobre nuevas formas de huelga. En Colegio de Abogados del Trabajo (coord.), *Estudios de Derecho del Trabajo y de la seguridad social. Orígenes y Perspectivas del Siglo XXI.* Bogotá: Editorial Ibáñez.
- » Molina-Monsalve, C. E. & Escobar-Henríquez, F. J. (2016). La utilización de las normas internacionales del trabajo como normas internas (art. 53, inciso 4° y art. 93 C.P.). En J. Cerón Coral (coord.), *Estatuto del Trabajo: Homenaje a Ernesto Jiménez Díaz.* Bogotá: Editorial Ibáñez.
- » Nkabinde, B. (2009). The Right to Strike, an Essential Component of Workplace

Democracy: Its Scope and Global Economy. *Maryland Journal of International Law*, 24(1), pp. 270-282.

» Novitz, T. (2003). *International and European Protection of the Right to Strike*. Oxford: Oxford University Press.

» Organización Internacional del Trabajo. (1957). Resolución sobre la abolición de la legislación antisindical en los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo [40.a]. Ginebra, 27 de junio.

» Organización Internacional del Trabajo. (1970). Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles [54.a]. Ginebra, 25 de junio.

» Organización Internacional del Trabajo. (2006). *La Libertad Sindical-Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

» Ostau De Lafont De León, F. R. & Niño Chavarro, L. A. (2011). El carácter vinculante de las Recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en el contexto jurídico colombiano. *Revista Verba Iuris*, (25), pp. 41-61.

» Perry, R. (2016). Strike-Out. *Alabama Law Review*, 68, pp. 445-492.

» Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1988). San Salvador, 17 de noviembre [entrada en vigor: 16 de noviembre de 1999].

» Quintero Lyons, J. & González Herazo, E. (2017). *Lecciones de derecho colectivo del trabajo*. Cartagena, Ediciones Doctrina y Ley.

» Sheppard, T. (1996). Liberalism and the Charter: Freedom of Association and the Right to Strike. *Dalhousie Journal of Legal Studies*, 5, pp. 117-166.

» Tribuzio, J. (2012). La huelga en los servicios esenciales. En J. Simón (dir.) & L. Ambesi (coord.), *Tratado de Derecho Colectivo del Trabajo*, tomo II, pp. 667-878. Buenos Aires: Editorial La Ley.

» Urrutia, M. (2016). *Historia del sindicalismo en Colombia, 1850-2013*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

» Utz, A. F. (1987). Is the Right to Strike a Human Right? *Washington University Law Review*, 65(4), pp. 732-757.

» Valdés Sánchez, G. G. (2009). La Ley 1210 de 2008: huelga y procedimiento especial de calificación de cese de actividades. En Herrera Vergara et al, *El derecho del trabajo y de la seguridad social*, pp. 147-162. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Uso de la fuerza estatal, eoconstitucionalismo y promoción de una razón comunicativa

Use of state force, neoconstitutionalism and promotion of a communicative reason

Autor: Pedro Elías Castañeda Quitian

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v17.n39.2022.14645>

Para citar este artículo:

Castañeda Quitian, P. (2022). Uso de la fuerza estatal, neoconstitucionalismo y promoción de una razón comunicativa. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 197-209.



USO DE LA FUERZA ESTATAL, NEOCONSTITUCIONALISMO Y PROMOCIÓN DE UNA RAZÓN COMUNICATIVA*

Use of state force, neoconstitutionalism and promotion of a communicative reason

Pedro Elías Castañeda Quitian

Abogado de la Universidad Antonio Nariño. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Libre. Magíster en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Integrante Grupo de Investigación Primo Levi UPTC. Personero del municipio de Santa Rosa de Viterbo - Boyacá
Correo electrónico: pedrocasta@gmail.com
Código ORCID: 0000-0002-0030-2426

Recepción: Agosto 30 de 2021 p

Aceptación: Octubre 6 de 2021

RESUMEN

El objetivo principal de este artículo consiste en relacionar los conceptos de razón comunicativa y de democracia deliberativa de Jürgen Habermas, con los principios constitucionales que deben orientar el uso de la fuerza por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, para resaltar la responsabilidad estatal en cuanto a propiciar un contexto en el cual los derechos humanos y la búsqueda del bien común sean los ejes orientadores. El método empleado es el análisis teórico-descriptivo de conceptos, teniendo en cuenta una perspectiva crítica de derechos humanos y los parámetros legales

que deben guiar el uso de la fuerza por parte de agentes estatales.

Como resultados se llega a la conclusión de que el Estado debe promover tanto los protocolos de uso de la fuerza en el plano de lo legal, como la razón comunicativa; es decir, un entendimiento mutuo basado en el agonismo y no en el antagonismo, para que –a pesar de las diferentes posturas de distintos grupos sociales– sea posible tener como meta el bien común y la construcción de contextos sociales pacíficos donde se aminore la necesidad del uso de la fuerza.

* Artículo de reflexión

PALABRAS CLAVES

Razón comunicativa; Democracia deliberativa; Uso de la fuerza; Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; Neoconstitucionalismo.

ABSTRACT

The main objective of this article is to relate Habermas's concepts of communicative reason and deliberative democracy with the constitutional principles that should guide the use of force by law enforcement officials, in order to highlight responsibility state in terms of promoting a context in which human rights and the search for the common good are the guiding axes. The method used is the theoretical and descriptive analysis of concepts, taking into account a critical perspective of human rights and the legal parameters that should guide the use of force by state agents. As a result, the conclusion is reached that the State should not only promote protocols for the use of force at the legal level, but also promote a communicative reason, that is, a mutual understanding based on agonism and not on antagonism. so that, in this way, despite the different positions that different social groups may have, it is possible to have the common good as a goal and the construction of peaceful social contexts where the need to use force is lessened.

KEYWORDS

Communicative Reason; Deliberative Democracy; Use of Force; Law Enforcement Officials; Neo-Constitutionalism.

INTRODUCCIÓN

La importancia de la aplicación y goce efectivo de los derechos humanos en el mundo contemporáneo se haya relacionada con la orientación o modelo político que un Estado tenga en un momento en concreto de su historia, puesto que, en contextos de autoritarismo y dictadura, por ejemplo, los derechos tienden a ser mucho más vulnerados, e incluso dicha vulneración se justifica por fines de Estado. Así, el ejercicio y la aplicación adecuada de los derechos humanos requiere de un marco democrático

adecuado, teniendo en cuenta que la misma democracia no es un sistema unitario y que se puede entender y aplicar de múltiples formas.

No es de extrañar que autores como Cecilia Lesgart (2003) sostengan que hoy por hoy la democracia ha perdido fuerza para significar el presente y ello es así no tanto por la democracia en sí misma como modelo, sino por la forma en las que ha operado en ciertos países o regiones, aunado esto a los intereses del mercado o bajo una cultura de corrupción, o como simple discurso político para legitimar ciertas élites políticas mediante un discurso democrático de dominación, en términos de Gabriel Soltonovich (2005; 2010).

La democracia contemporánea está compuesta por distintas instituciones y estas, a su vez, por funcionarios. El uso de la fuerza por parte de funcionarios estatales encargados de hacer cumplir la ley también debe estar orientada bajo el lente de los derechos humanos como paradigma fundamental, por lo que, de hecho, el uso de la fuerza contra personas privadas de la libertad en establecimientos penitenciarios o contra manifestantes que se salen de control, debe darse solo como última instancia (García Rico, 2019; Dojas 2012). Una de las hipótesis que se desea analizar en este documento es que puede que un contexto donde haya una democracia plena en derechos y entendimiento mutuo tenga como una de sus consecuencias un clima social de mayor entendimiento y menor uso de la fuerza. Esta hipótesis se explorará a través de la importancia de la interpretación propia en derechos del neoconstitucionalismo y de una revisión de la teoría de la acción comunicativa del filósofo Jürgen Habermas.

Partiendo de dicha hipótesis el objetivo principal de este trabajo consiste en relacionar los conceptos de neoconstitucionalismo y de razón comunicativa con los principios constitucionales que deben orientar el uso de la fuerza por parte de agentes del Estado.

Respecto a la metodología, se hará uso de un análisis teórico y un estudio

de fuentes que partirán de la perspectiva o postura filosófica de Habermas en su teoría de la acción comunicativa y del término “neoconstitucionalismo”. Sobre las implicaciones que se esperan obtener, además del abordaje de un tema como el uso de la fuerza desde una perspectiva teórico-filosófica con la que aún no se ha relacionado en estudios académicos, se busca lograr un análisis que de luz sobre cómo debería operar una democracia o un gobierno y no solo los funcionarios encargados de hacer uso de la fuerza, para que las situaciones donde se requiera de su uso sean la excepción y no la regla (Gómez-Reyes, 2021). En otras palabras, dar luz sobre cómo debe operar –en términos generales– una democracia respecto al tratamiento de contextos o situaciones donde es probable en cierto grado el uso de la fuerza estatal contra población civil o población privada de la libertad.

Se parte, con mayor exactitud, de la idea de que cumplir con la normativa nacional e internacional vigente, salvaguarda el hecho de que los derechos humanos deben ser el foco que guíe el accionar en instituciones en Colombia, como el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) o la Policía Nacional (PONAL), esta última, a través de equipos especializados de intervención como el denominado Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD). De esta forma se requiere acercar a los funcionarios a los parámetros y normativas, al mismo tiempo que se brinden herramientas para hacer frente al contexto y a hechos situacionales diversos, pues el tema del uso de la fuerza adquiere matices distintos según como este opere en la práctica, por lo que de un lado se tiene la dimensión teórica, legislativa y doctrinal; y, del otro, el plano efectivo y real en el cual ocurren los diversos escenarios. En estas situaciones las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden estar en peligro.

Por motivos de delimitación teórica no se analizará la pertinencia o no de instituciones o estrategias como el ESMAD o el INPEC, por lo que el análisis se centrará en el hecho de que hacen parte del andamiaje

democrático. A continuación, en el primer apartado se profundizará sobre el uso de la fuerza en sí misma y en el segundo se ampliará dicho tema enmarcándolo en el neoconstitucionalismo y en una perspectiva de derechos humanos. Finalmente se abordará el uso de la fuerza desde la teoría habermasiana de la acción comunicativa.

EL USO DE LA FUERZA POR PARTE DE FUNCIONARIOS ESTATALES Y DERECHOS HUMANOS

El paradigma de los derechos humanos es en la actualidad el principal pilar ético a seguir no solo en cuanto a relaciones entre Estados sino entre todas las personas que viven y hacen parte de las distintas formas de modernidad globalizada, teniendo en cuenta que bajo su luz el sistema penitenciario contemporáneo cuenta, por ejemplo, con el modelo de la resocialización de la persona privada de la libertad. La labor de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en penitenciarías constituye un servicio para la sociedad en general de vital importancia, tanto para dicha resocialización como para dar cumplimiento y garantía al ejercicio de derechos (Rodríguez-Alonso, 2004).

Los servidores públicos de las penitenciarías se encuentran en el primer plano a observar respecto a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y que, en determinadas circunstancias, pueden estar sujetos a hacer uso de la fuerza como última instancia. También se puede mencionar a los escuadrones antidisturbios; sin embargo, centrar de momento el análisis en penitenciarías permite enfocar el hecho de que la labor de dichos funcionarios no es imponer la fuerza sino el patrón resocializador. En los escuadrones antidisturbios el fin será mantener el goce de derechos civiles.

Ambos fines se centran en una perspectiva de derechos y su objetivo es proteger la dignidad de la persona. En cuanto al paradigma de la resocialización, cabe recordar que es además una de las

finalidades de la pena en el sistema de derecho. De acuerdo con la Sentencia T-718 del 28 de septiembre de 1999 se considera que:

La pena no tiene un sentido de retaliación social o de venganza, ni puede ser aplicada con saña ni con desprecio hacia el ser humano que purga sus faltas anteriores. Ella tiene un carácter resocializador que debe aplicarse de modo civilizado, conforme al derecho, sin que el Estado que tiene la función de administrar justicia abuse de sus atribuciones ni se iguale al delincuente.

El cumplimiento del objetivo resocializador debe estar enmarcado en un complejo andamiaje de herramientas y asideros teóricos para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, herramientas que permitan mejorar el entorno laboral mediante una mayor comprensión de las situaciones que se presentan en el mismo.

En el sistema penitenciario existe un fin claro plasmado en el sistema de derecho, no obstante, los escuadrones móviles antidisturbios, no cuentan con dicho fin como tema de fondo, de hecho, si bien la finalidad es la de proteger los derechos civiles, los propósitos pueden ser muy variados, puesto que el contexto de las protestas sociales es el de las movilizaciones en pro de exigencias sociales y políticas, lo cual ocasiona que a diferencia de las penitenciarías, los funcionarios antidisturbios estén inmersos en formas de acción política y social; y, de por sí, el mismo despliegue de antidisturbios puede ser una forma de acción política, al igual que las armas y los métodos utilizados (García-Luna, 2019; Casas Ramírez, 2019). El despliegue de antidisturbios debería ser también una medida de última instancia.

Volviendo al tema del uso de la fuerza, ya se comprende que los funcionarios que pueden hacer uso de esta, deben hacerlo como última instancia y en la medida en que ello permita salvaguardar los derechos humanos o en defensa propia. El uso de la fuerza cuenta desde dicho panorama con

una dimensión teórica, doctrinal y legislativa sustentada en la importancia de los derechos humanos, y una dimensión con una parte contextual y social donde se encuentran factores políticos y, de otra, una situacional en la cual ocurren los hechos y donde el funcionario encargado de hacer cumplir la ley debe hacer evaluaciones propias de los hechos que acontecen. Por ejemplo, sobre si su vida e integridad pueden estar en peligro y no hacer uso de buenas a primeras ante situaciones que no son sino de gran estrés.

En lo que atañe al aspecto normativo que guía el uso de la fuerza, cabe mencionar, en primer lugar, los instrumentos jurídicos más generales, dentro de los cuales se encuentra la importancia de la dignidad humana como valor de fondo a defender y como legitimadora de los derechos. Dichos instrumentos generales, en cuanto consagran la importancia de la dignidad y los derechos humanos, son:

1. Instrumentos jurídicos generales:

- a) Declaración Universal de los Derechos Humanos
- b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- c) Convención Americana sobre Derechos Humanos

A fin de abordar propiamente el tema del uso de la fuerza, cabe mencionar instrumentos jurídicos más específicos; es decir, material normativo que trata sobre los derechos y el trato para con las personas privadas de la libertad:

2. Instrumentos específicos:

- a) Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos o reglas Nelson Mandela.
- b) Principios básicos para el tratamiento de los reclusos.
- c) Conjunto de principios para la protección de todas las personas

sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

d) Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

e) Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (aportes pertinentes: definiciones y obligaciones).

f) Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

g) Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura (partes pertinentes: definiciones y obligaciones).

A manera de repaso normativo de algunos de los anteriores instrumentos, en los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por parte de los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley (FEHCL) adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se ratifica que ellos desempeñan un papel fundamental en la protección del derecho a la vida, la libertad y la seguridad de todas las personas en general.

De igual forma, en otro de los instrumentos, en concreto, el artículo 3 del Código de Conducta de los FEHCL indica que podrán usar la fuerza solo cuando sea estrictamente necesario, tal como se había anotado líneas atrás. Por otra parte, en la reunión preparatoria del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrada en Varenna, Italia, en su resolución 14, subraya que el empleo de la fuerza y las armas de fuego por parte de los FEHCL de hacer cumplir la ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos.

En los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, cabe

mencionar el artículo 4 sobre el empleo de distintos medios:

Art. 4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto.

Es necesario mencionar que en dichos instrumentos se consideran las cuestiones sociales y políticas. De esa forma, en el artículo 8 de los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se encuentra que:

Art. 8. No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos.

En suma, de lo estipulado por los instrumentos y protocolos sobre uso de la fuerza, resalta que deben primar medios no violentos en el tratamiento de las distintas situaciones ante las cuales se vean envueltos los funcionarios, lo cual se relaciona claramente con la importancia de la protección de la dignidad humana; no deben haber excusas ni invocarse circunstancias excepcionales para resquebrajar dichas normas; la fuerza tiene cierta proporcionalidad según las situaciones y según qué circunstancias, si bien no deben primar los medios violentos, puede que surjan escenarios en las que haya que hacer uso de ellos, de ahí la importancia de que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sepan discernir adecuadamente cómo actuar en las distintas situaciones.

EL USO DE LA FUERZA Y EL NEOCONSTITUCIONALISMO

Los derechos humanos son el fundamento ético del derecho contemporáneo en los Estados sociales de derecho y, por tanto, de la esfera constitucional. No obstante, en el ámbito constitucional de antaño no se entendía desde una dimensión de imperativos o principios éticos, sino como principal forma positiva del derecho, o como compendio de la ley principal de un Estado. De esa forma, el término neoconstitucionalismo surge como manifestación del giro interpretativo que tuvo el paradigma constitucional a finales del siglo XX desarrollado principalmente como una crítica teórica hacia posturas doctrinales excesivamente positivistas o formalistas. En cierto modo una forma de darle profundidad a los rasgos humanos y a sus relaciones dentro del derecho, por medio de una interpretación sustentada en principios e imperativos universalmente aceptados (Ahumada Ruiz, 2009; Comanducci, 2009; Pozzolo, 2016).

Por otro lado, el término neoconstitucionalismo también hace alusión a una doctrina filosófica enfocada hacia las potencialidades ofrecidas por los derechos fundamentales y los valores reconocidos en los textos constitucionales que se van produciendo desde la segunda posguerra (Pozzolo, 2016). Ello en cuanto que los mismos principios éticos y derechos en los que se basa la interpretación constitucional actual, no son estáticos sino dinámicos. Por ejemplo, por medio de movimientos sociales, pueden surgir nuevos derechos. La interpretación con base de derechos también implica que las personas cuenten con una serie de garantías constitucionales (Ferrajoli, 2016).

Para Luigi Ferrajoli (2016), la fundamentación constitucional anclada en los derechos humanos tuvo lugar a partir de una refundación jurídica tanto del derecho como de las instituciones políticas y democráticas tras la Segunda Guerra Mundial, la cual se expresó en toda una institucionalización del Estado mediante la constitucionalización

de los derechos humanos en la figura de los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2006; 2009; 2011).

Dicho fenómeno jurídico y social que puede empezar a rastrearse en la Constitución italiana de 1948, en la Ley Fundamental alemana de 1949, la Constitución griega de 1975, la portuguesa de 1976 y la española de 1978. Constituciones en las cuales según Ferrajoli (2009, 2009a; 2009b), los Derechos Fundamentales no solo pasan a ser la parte ética constitucional y de principios universales en las que se deben sustentar la interpretación y las garantías, sino el aspecto más rígido y de difícil modificación, a fin de que puedan ser la ley sobre la ley, o marco interpretativo de fondo del positivismo y el formalismo.

La rigidez de dicha parte del texto constitucional proporciona confianza y legitima el orden político respecto a su capacidad y disposición de ser el eje principal del pacto social y político. Un derecho sobre el derecho que sea rígido en cuanto a sus imperativos éticos de fondo y marcos interpretativos pero que no suprima la esfera de la evolución constitucional y la aparición de nuevos derechos.

Frente al tema del uso debido de la fuerza, desde la óptica neoconstitucional se puede afirmar que el uso de la fuerza debe justificarse respecto de los valores y principios constitucionales que son los derechos fundamentales; sin embargo, lo interesante de la interpretación neoconstitucional es que en un Estado Social de Derecho es el Estado el principal encargado de la vigilancia y la protección de derechos a gran escala, en el cómo sus funcionarios aplican la fuerza, tiene, por tanto, cierta responsabilidad (Azcona-Pastor, 2006; Rentería-Díaz, 2011). En otras palabras, la interpretación fundamentada en derechos que se hace hoy en día de los textos constitucionales, deja entrever que no solo hay responsabilidades individuales sino estatales. La interpretación es clara dada la importancia de salvaguardar la dignidad humana, lo cual implica para el Estado que este debe contar con mecanismos y medidas

que generen contextos de ejercicios de derechos. Los mecanismos de diálogo y concertación ciudadana deben ser uno de ellos y dichos instrumentos se relacionan con el uso de la fuerza en el tema de las protestas sociales.

Los derechos fundamentales no pueden ser modificados en cuanto a su importancia y al hecho de que deben ser integrales, interrelacionados y respecto al hecho de que salvaguardan la dignidad humana, de forma que una generación no puede cambiarlos o someter a sus leyes a las generaciones futuras en virtud de la universalidad de tales principios (Albarrán-García, 2014, p. 159). El camino estatal no debe ser el de cambiar ciertos derechos fundamentales o sustituir el marco interpretativo, de forma tal que contar con mecanismos que garanticen el ejercicio de derechos, se hace, a la luz neoconstitucional, un imperativo del mismo funcionamiento del Estado y del accionar de los distintos gobiernos.

En Colombia la Corte Constitucional lleva a cabo el control constitucional y es el principal organismo interpretativo de la Carta Magna. No obstante, el control constitucional debe enmarcarse y exigir la existencia de un sistema de protocolos y normas específicas para funcionarios del Estado encargados de que las normas constitucionales se cumplan, lo cual también hace parte en un Estado de Derecho, del control constitucional (Pino, 2016).

En la esfera del neoconstitucionalismo, como se veía líneas atrás, los marcos interpretativos basados en derechos configuran garantías para todos los individuos. Para personas privadas de la libertad (PPL), por ejemplo, las salvaguardas son de vital importancia y deben figurar de igual forma en los distintos protocolos de acción. De esa forma si la rigurosidad constitucional otorga legitimidad y estabilidad (Ferrerres; 2002; Guastini, 2005; Díaz-Ricci, 2015) al ser fundamentales los derechos humanos implica que es la persona –y no el Estado o las normas en sí mismas– la depositaria y la beneficiada con las garantías y principios legales como

el del debido proceso. Ello implica que las PPL, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o los individuos que participan de una movilización social, cuenten con una serie de garantías básicas que defiendan la importancia de la dignidad humana.

RAZÓN COMUNICATIVA Y DEMOCRACIA DELIBERATIVA

El discurso democrático tiene como una de sus finalidades orientar el ámbito de lo político de forma que indistintamente de cómo se desenvuelva el accionar gubernamental, este debe tener cierto rango de legitimidad. De esa forma, no es de extrañar que la democracia se vuelva un discurso de equilibrio y justicia social para mediados del siglo XX; sin embargo, para efectos prácticos la democracia opera bajo un régimen democrático de dominación, es decir, como una “democracia elitista competitiva” (Soltonovich, 2010).

Elitista en cuanto que una de sus características consiste en hacer de las élites políticas dominantes los únicos protagonistas de la configuración social de lo político; y competitiva porque se sostiene en los fundamentos del libre mercado y la económica. A comienzos de los setenta, el discurso democrático, a la par de las innovaciones interpretativas en el neoconstitucionalismo, sufre una transformación por la cual se formulan modelos democráticos más incluyentes y participativos (Vergara, 2005). Uno de los autores más representativos de la corriente participativa fue Jürgen Habermas, quien manejó una noción de democracia anclada en una teoría muy particular de la comunicación.

Jürgen Habermas hizo parte de la escuela de Frankfurt, la cual se caracterizó por analizar desde una perspectiva crítica y dialéctica el liberalismo ilustrado respecto a la forma en que legitimó hegemonías de ciertas élites burguesas, así como ciertos avances de la técnica que permitió crímenes atroces en contra de la humanidad o la industria cultural por el control de masas que impone. La acción comunicativa es la

teoría más representativa de Habermas y – pese a que en cierta forma puede resultar algo acrítica y distanciada de la radicalidad epistémica y dialéctica de autores de la escuela de Frankfurt como Horkheimer, Adorno y Marcuse (Behrens, 2014)–, lo cierto es que brinda un esquema bastante consistente, lógico y completo sobre la participación y el intercambio de ideas en un plano democrático de acción.

De hecho, la teoría de la comunicación de Habermas no solo arroja luces sobre cómo debe ser el intercambio de ideas y opiniones, sino que considerarla puede ser clave para dar la voz a los distintos actores sociales a fin de que dejen de ser simples receptores de los mensajes políticos y se conviertan en sujetos activos en todo el proceso de las políticas sociales (Verdugo y Tereso, 2019), ello debido a que el lenguaje es el medio por excelencia para alcanzar procesos de entendimiento con una racionalidad comunicativa adecuada que se traduzca en beneficios para todos los implicados (Verdugo y Tereso, 2019).

Al comenzar a analizar la teoría de la acción comunicativa se hace presente que todo conocimiento es falible y dado a ser cuestionado por operaciones de refutación y lógica racional. En un marco social de acción no existen verdades esenciales que no puedan ser cuestionadas. La racionalidad deja de ser únicamente un proceso mental para pasar a ser una disposición de los sujetos que puede transformar la realidad social. No obstante, el inconveniente al momento de comunicar es que las personas pueden hacer uso de dos tipos distintos de racionalidad (Habermas, 1987; 1999).

En primer lugar, una racionalidad instrumental, sustentada en la importancia que dan los actores a poder lograr ciertos fines, se considera una racionalidad técnica. En segundo lugar, Habermas se refirió a una racionalidad comunicativa, donde se destaca la intención de los hablantes, es decir, los actos del habla. Se trata de un concepto amplio y de mayor complejidad que la mera racionalidad instrumental, pues en la comunicativa el conocimiento es descriptivo y explicativo a la vez, inmerso en sentidos

y valores, por lo que incluye aspectos como el discurso moral donde se determina la rectitud de la conducta de las personas o de las instituciones; y, el discurso explicativo busca hacer comprensible un tema o problema (Habermas, 1999; 2003). De dicha forma, la racionalidad comunicativa está sustentada por sentidos humanos, valores, intenciones y descripciones varias.

La racionalidad instrumental resulta algo apática ante los distintos sentidos e intenciones, pero la razón comunicativa supone la disposición de los actores en juego de interpretar y entender los sentidos e intenciones en juego. Implica también cierto grado de tolerancia amparado en los principios de una buena comunicación y en el derecho como la libertad de conciencia y de expresión; en otras palabras, la razón comunicativa invita a tomar en consideración al otro, a reconocerlo como interlocutor válido.

Hasta este punto se puede decir que la razón comunicativa habermasiana concilia con el neoconstitucionalismo en cuanto que importantes derechos se hayan de fondo, además que, si la razón comunicativa conlleva al reconocimiento del otro, ya se está tocando de manera indirecta la importancia de la dignidad humana en todas sus formas. El concepto de racionalidad de Habermas, por otra parte, implica que dicha noción no es enteramente subjetiva, sino que tiene una dimensión social (Garrido-Vergara, 2011). De hecho, el mismo proceso de comunicación es social, de forma que la racionalidad humana debe estar enmarcada en principios básicos al momento de hacer parte del orden democrático o de la configuración social de lo político.

La acción comunicativa en Habermas no solo contiene principios o implicaciones éticas de fondo, sino que la misma intención de la acción comunicativa también tiene una dimensión ética (Habermas, 1993). Ello es así dado que la comunicación de los actores no está dirigida inmediatamente al mundo en general, sino que, como acción comunicacional, está encaminada a promover algún tipo de respuesta en otro

sujeto o en otros colectivos en el caso de las instituciones y los gobiernos (Iñiguez y Fuentes, 2008).

Respecto a sus implicaciones para lo que tiene que ver con el Estado, se puede empezar a vislumbrar el hecho de que la forma en la cual un gobierno comunique o maneje ciertos temas, implica un reconocimiento o no de los otros actores como interlocutores válidos. Para el caso de movimientos sociales, descartarlos en su racionalidad y forma de comunicarse, conlleva a que el marco comunicativo sea sino nulo, escaso y en Habermas, la comunicabilidad acertada es requisito de una democracia deliberativa.

De acuerdo con la acción comunicativa habermasiana el Estado no puede excluir, por tanto, como interlocutores y sujetos válidos en el espacio de la deliberación pública a los distintos actores sociales, aun cuando no posean estos un saber técnico, normativo o científico. Resulta claro que aquellos también deben reconocer al Estado y a sus interlocutores cuando hay disposición de diálogo, lo cual implica acatar con las diferentes disposiciones normativas que no estén en contra o que no contradigan los presupuestos de fondo del orden constitucional, y dichos presupuestos son los derechos fundamentales, como ya se había mencionado en el apartado anterior. Sin embargo, es el Estado el encargado y garante de poner las reglas frente al compromiso de garantizar la inclusión del otro. Dicho de otra forma, el Estado tiene la tarea de garantizar la participación ciudadana mediante reglas y procedimientos (Domínguez, 2013; Di Giacomo, 2009), Ello implica que no hacer uso de reglas claras y procedimientos adecuados es una forma de negación del otro y de cortar con una adecuada comunicabilidad.

Para el caso de protestas y movilizaciones ciudadanas, la acción comunicativa permite inferir que el uso de la fuerza no debe ser la prioridad sino la puesta en marcha de mecanismos y procedimientos como consultas populares. Una manifestación que se prolongue de más en el tiempo que no tenga como respuesta por parte del gobierno la aplicación de mecanismos como

lo es la consulta popular, ya marca de por sí un estado de comunicabilidad rota que contribuye a generar un clima de tensión y desacuerdo en el cual haya que hacer uso de la fuerza con los riesgos que dicha aplicación implica. De hecho, con un gobierno que no aplica mecanismos efectivos de consulta y participación, se pone en riesgo debido a las tensiones no solo a la ciudadanía sino a los mismos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y que tiene que hacer uso de la fuerza.

En suma, los presupuestos de una democracia deliberativa, en términos de Habermas, y con la interpretación con base de derechos fundamentales que brinda el neoconstitucionalismo, deben llevar a que un Estado Social de Derecho y los distintos gobiernos que en él operen, no solo cuenten con protocolos, instrumentos y capacitaciones para el uso de la fuerza, sino que contribuya por medio de mecanismos y reglas claras, a disminuir en la medida de lo posible, las tensiones y agitaciones sociales por medio, siempre, de la participación e inclusión ciudadana.

CONCLUSIONES

El uso de la fuerza debe ser siempre la excepción y no regla al aplicarse, por tanto, como última instancia en las distintas situaciones que afrontan los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; sin embargo, la responsabilidad no es solo de ellos, sino que es compartida con el Estado y los distintos gobiernos. El enfoque de la responsabilidad estatal se puede encontrar en los principios constitucionales contemporáneos, al momento de vislumbrar el hecho de que el Estado debe operar bajo la ética de fondo que guía la Constitución, la cual se basa en los derechos fundamentales. Los Derechos como ley sobre la ley deben ser el enfoque y el pilar con el cual el Estado actúe, lo cual lleva a un primer plano de responsabilidad que se traduce en una vigilancia y control de sus funcionarios.

Un segundo plano de responsabilidad estatal se puede hallar en el hecho de que el Estado no solo debe promover protocolos

de uso de la fuerza y hacer control de funcionarios, sino procurar una razón comunicativa, es decir un entendimiento adecuado y un reconocimiento e inclusión del otro o de los distintos actores sociales. Este segundo plano de responsabilidad puede fundamentarse en la teoría habermasiana de la acción comunicativa, en la cual los actores comunican intenciones, valores y sentidos cuando hacen uso de la racionalidad comunicativa, por lo que el reconocimiento de otros lleva a que también se sondeen sus sentidos e intenciones. Para el caso de protestas y movilizaciones la manera en que el Estado puede garantizar el reconocimiento y la participación mediante una comunicabilidad de sentidos y opiniones a través de la activación de mecanismos de democracia participativa, como votos, cabildos y consultas populares.

Cabe decir que los mecanismos deben ser consecuentes con las situaciones a tratar y para un paro de orden nacional, por ejemplo, bien se puede involucrar como mecanismo de participación una consulta popular a gran escala o a nivel nacional, teniendo en cuenta que el accionar estatal también debe ser diligente y bajo el enfoque de que su posición debe ser a favor de los derechos amparados constitucionalmente, lo cual implica no influir significativamente de otras formas aunque es lícito que los distintos gobiernos

tengan una postura determinada. El hecho de fondo es que el Estado debe promocionar una razón comunicativa.

El Estado, por tanto, debe poner en marcha procedimientos de racionalidad comunicativa como requisito de un escenario donde no se fuercen situaciones o se alimenten las distintas tensiones sociales, es decir, el Estado es responsable de generar en la medida de lo posible contextos donde sus funcionarios no deban hacer uso de la fuerza, donde estos puedan estar más amparados y protegidos, y donde la fuerza o la amenaza del uso de esta no sea la única respuesta posible. Si bien los actores sociales también deben acatar las normas de derecho y velar por el cumplimiento de la ética de fondo que guía la Constitución, el Estado tiene un papel destacable en lo que atañe a la generación de clima y contexto, de un escenario que no sea de antagonismo sino de participación inclusiva en pro del bienestar de todos los actores, estatales y sociedad civil.

Por último, es importante que todos los actores sociales, incluyendo sociedad civil y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que se encuentren en contextos donde haya cierta probabilidad de hacer uso de la fuerza en casos de urgencia y última instancia, cuenten con las garantías básicas respecto a respeto de los derechos humanos.

REFERENCIAS

- » Ahumada-Ruiz, A. (2009). Neoconstitucionalismo y constitucionalismo. Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo/coord. por Paolo Comanducci, Marian Ahumada Ruiz, Daniel González Lagier, 2009, ISBN 978-84-613-7104-4, pp. 123-159.
- » Albarrán García, I. N. (2015). Reseña de: La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. De Luigi Ferrajoli, Italia, 2014. En *Ciencia jurídica*, ISSN 2007-3577, Vol. 4, N.º. 1, 2015 (Ejemplar dedicado a: *Ciencia Jurídica*), pp. 157-166.
- » Azcona Pastor, J. M. (2006). *Neoconstitucionalismo y Estado de Derecho*. Pedro Torres Estrada (comp.). México: Limusa, 2006.
- » Casas Ramírez, D. A. (2019). Esmad, seguridad y posacuerdo: perspectivas sobre la protesta en Colombia. *Ciencias sociales y educación*, ISSN-e 2256-5000, ISSN 2590-7344, Vol. 8, N.º. 16, 2019 (Ejemplar dedicado a: (julio-diciembre)), pp. 73-89.

- » Comanducci, P. (2009). *Constitucionalización y neoconstitucionalismo. Positivismismo jurídico y neoconstitucionalismo* / coord. por Paolo Comanducci, Marian Ahumada Ruiz, Daniel González Lagier, 2009, ISBN 978-84-613-7104-4, pp. 85-122.
- » Díaz Ricci, S. (2015). *Rigidez constitucional: Un concepto toral. Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: Estudios en homenaje a Jorge Carpizo* / coord. por Miguel Carbonell Sánchez, Héctor Fix.
- » Di Giacomo, M. (2009). *La democracia deliberativa de Habermas: la "Res Pública" deliberada*. *Lógoi: revista de filosofía*, ISSN-e 1316-693X, N.º. 16, 2009, 58 p.
- » Dojas, A. (2012). *El derecho internacional sobre el uso de la fuerza. Manual de derecho internacional público* / Ricardo Arredondo (dir.), 2012, ISBN 9789870323266, pp. 369-398.
- » Domínguez, H. (2013). *Democracia deliberativa en Jürgen Habermas*. *Analecta Política*, ISSN-e 2390-0067, ISSN 2027-7458, Vol. 4, N.º. 5, 2013, pp. 301-326.
- » Ferreres, V. (2002). *Una defensa de la rigidez constitucional*. *Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho*. (23), pp. 227-246.
- » Ferrajoli, L. (2016). *Derechos fundamentales. Democracia constitucional y garantismo*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Axel.
- » Ferrajoli, L. (2011). *Principia Iuris Teoría del derecho y de la democracia*, t. III: *La sintaxis del derecho*. Madrid: Trotta.
- » Ferrajoli, L. (2009a). *La igualdad y sus garantías*. En *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 13, pp. 311-325.
- » Ferrajoli, L. (2009b). *Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la Constitución y sus garantías*. En L. Ferrajoli, J.J. Moreso, y M. Atienza. *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*. (2ª ed.). Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- » Ferrajoli, L. (2006). *las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 29 (2006) ISSN: 0214-8676 pp. 15-31E.
- » García Luna, J. K. (2019). *La policía en el posconflicto: análisis impacto del nuevo Código de Policía y el Escuadrón Móvil Antidisturbios en Colombia*. *Revista logociencia y tecnología*, ISSN 2145-549X, Vol. 11, N.º. 3, 2019, pp. 107-119.
- » García Rico, E. (2015). *El control del uso de la fuerza. Lecciones de derecho internacional público*/Ana Salinas de Frías (dir.), 2015, ISBN 978-84-309-6578-6, pp. 247-262.
- » Garrido Vergara, L. (2011). *Habermas y la teoría de la acción comunicativa. Razón y palabra*, ISSN-e 1605-4806, N.º. 75, 2011 (Ejemplar dedicado a: *Libros básicos en la historia del campo iberoamericano de estudios en comunicación*).
- » Gómez Reyes, J. (2021). *Los Derechos humanos en la legítima defensa y el uso proporcional de la fuerza. Enfoques jurídicos*, ISSN-e 2683-2070, N.º. 3 (enero-junio), 2021, pp. 23-34.
- » Guastini, R. (2005). *Rigidez constitucional y normatividad de la ciencia jurídica. Garantismo: estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, pp. 245-250.
- » Habermas, J. (2003). *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*. Paidós, Barcelona.

- » Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa*, 2 t., Taurus, Madrid.
- » Habermas, J. (1993). “Los usos pragmáticos, éticos y morales de la razón práctica”, en María Herrera Lima (coord.), Jürgen Habermas: moralidad, ética y política, Alianza, México.
- » Habermas, J. (1989). “Teoría de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos”. Cátedra, Madrid.
- » Habermas, J. (1987). “Teoría de la acción comunicativa. Volumen 1: Racionalidad de la acción y racionalización social”. Taurus, Madrid, 1987.
- » Iñiguez, H. G. y Fuentes, J. (2008). Experiencia moral y acción comunicativa. Revista de filosofía, ISSN 0034-8236, Vol. 64, N.º. 1, 2008, pp. 5-16.
- » Lesgart, C. (2003): Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.
- » Pino, G. (2016). Constitución, positivismo jurídico, democracia. Análisis crítico de tres pilares de la filosofía del Derecho de Luigi Ferrajoli. En Derechos fundamentales. Democracia constitucional y garantismo. Bogotá: Ediciones Jurídicas Axel.
- » Pozzolo, S. (2016). Neoconstitucionalismo. Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad, ISSN-e 2253-6655, N.º. 11, 2016, pp. 142-151.
- » Rentería-Díaz, A. (2011). Garantismo y neoconstitucionalismo. Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos, ISSN 1133-0937, Año n.º 15, N.º 25, 2011, pp. 145-178.
- » Rodríguez-Alonso, A. (2004). Resocialización y política penitenciaria. Cuadernos de política criminal, ISSN 0210-4059, N.º 84, 2004, pp. 199-208.
- » Soltonovich, G. (2010). La democracia y su oxímoron. Notas sobre el concepto de régimen democrático de dominación. Humberto Restrepo Domínguez (director). Teoría crítica de los Derechos Humanos. M. H. Tunja. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- » Soltonovich, G. (2005). Democracia Nominal y Daño Estructural: el caso del proceso democrático argentino 1983-2003. Tesis doctoral. Disponible en: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/11628/alejandro_soltonovich_tesis.pdf
- » Vergara-Estévez, J. (2005). La concepción de la democracia deliberativa de Habermas. Quórum Académico, ISSN-e 1690-7582, Vol. 2, N.º. 2, 2005, pp. 72-88.

El Derecho a la salud: Una mirada a su aplicación como derecho humano fundamental en Colombia y en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

The right to health: A look at its application as a fundamental human right in Colombia and in the Inter-American System for the Protection of Human Rights

Autor: Margy Geraldine Araque Ortiz

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936v17n39.2022.14646>

Para citar este artículo:

Araque Ortiz, M. (2022). El Derecho a la salud: Una mirada a su aplicación como derecho humano fundamental en Colombia y en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 211-227.



EL DERECHO A LA SALUD: UNA MIRADA A SU APLICACIÓN COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL EN COLOMBIA Y EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS*

The right to health: A look at its application as a fundamental human right in Colombia and in the Inter-American System for the Protection of Human Rights

Margy Geraldine Araque Ortiz

Abogada, Fundación Universitaria Juan de Castellanos, Tunja (Colombia). Administradora Pública, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Magíster en Derechos Humanos (UPTC). Correo electrónico: margyaraqueortiz@gmail.com.

Recepción: Julio 1 de 2021

Aceptación: Mayo 5 de 2022

RESUMEN

El presente artículo identifica el radio de acción y protección jurídica que se ha abordado para el derecho a la salud en el campo del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, como también su amparo en el escenario constitucional, legal y jurisprudencial en el caso colombiano, cuya finalidad radica en establecer el alcance conceptual e interpretativo de la figura de la transmutación del derecho a la salud a partir de las esferas convencionales y jurisprudenciales, dilucidando así la evolución de este derecho desde su naturaleza y carácter prestacional, hasta la incorporación de su contenido fundamental, autónomo, asistencial y de inmediato cumplimiento.

PALABRAS CLAVES

Derecho a la salud; Derecho fundamental; Transmutación de derechos; Derechos humanos; Bloque de constitucionalidad.

ABSTRACT

This article identifies the orbit of action and legal protection that has been addressed for the right to health in the field of the Inter-American System for the Protection of Human Rights, as well as in the constitutional, legal and jurisprudential scenario in the Colombian case, whose purpose It lies in establishing the conceptual and interpretative scope of the figure of the transmutation of the right to health, from the

* Artículo de reflexión, producto de la investigación de la revisión documental adelantada en la investigación académica que se realizó por parte de la suscrita en la tesis de maestría denominada “el derecho a la salud como derecho humano fundamental en Colombia y en el sistema universal e interamericano de protección de derechos humanos”, dentro del programa de maestría en derechos humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), en 2021.

conventional and jurisprudential spheres, thus elucidating the evolution of this right from its character and benefit nature, to the incorporation of its fundamental content, autonomous, welfare and immediate compliance.

KEYWORDS

Right to health; Fundamental right; transmutation of rights; Human rights; Constitutionality block.

INTRODUCCIÓN

En primer lugar, el análisis del derecho a la salud parte de la conceptualización contemplada en el seno del Sistema Interamericano y Protección de Derechos Humanos (en adelante SIPDH), que tiene como sustento la promulgación y ratificación por parte del Estado colombiano de la Convención sobre los Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, que permite incorporar su análisis desde la relación convencional, así como desde la figura del bloque de constitucionalidad, que sirve como base esencial para categorizar el derecho a la salud como un derecho humano fundamental, constituyendo de esta manera pautas normativas y jurisprudenciales que permitirán entender como la instancia nacional se encuentra inmersa e interrelacionada por los cambios y las dinámicas de progresividad.

De lo anterior, se encuentra como oportuno la conducencia, necesidad, accesibilidad, calidad y disponibilidad de la adopción de medidas progresivas que respondan de manera urgente a los nuevos retos que representa la salud para la sociedad actual, ya que este artículo tiene como finalidad, identificar ese *corpus iuris* del derecho a la salud como derecho humano fundamental en el SIPDH y en el ordenamiento jurídico colombiano.

En segundo lugar, se contempla el derecho a la salud en el marco del Sistema Regional –SIPDH– y su aspecto convencional junto con sus respectivos sistemas y fuentes normativas jurídicas vinculantes es indispensable, ya que los pronunciamientos

relacionados con: la interpretación jurídica, la argumentación judicial y la casuística por parte de la Corte IDH, acerca de la identificación, construcción, protección y reconocimiento del *corpus iuris* jurídico de la salud, en la esfera de la fundamentalidad y bajo los criterios auxiliares de justicia como: i) la ley, ii) la doctrina y iii) la jurisprudencia, porque establecen directrices enfocadas hacia el impacto de la realidad social frente a la relación prestación-derecho; permitiendo así, trazar desde la localidad la configuración normativa, el alcance conceptual, y de derecho positivo en el ordenamiento jurídico colombiano; sumado a ello, también se encuentran pertinentes los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, como principal actor de la jurisdicción constitucional y orientador de las políticas públicas en el país, enfocadas en materia de prevención y promoción de acceso al derecho a la salud.

En tercer lugar, la metodología del presente artículo es descriptivo-documental, enfocada hacia la teoría crítica de los derechos humanos, generando como punto de inicio, los elementos bibliográficos, científicos e iconográficos, como son: artículos, libros, informes, bases de datos académicas, repositorios, revistas científicas, tesis de doctorado y maestría, provenientes de centros de estudio, páginas oficiales de entidades y organismos internacionales; así mismo, y en complementación con la doctrina, jurisprudencia y normatividad del sistema interamericano de derechos humanos, como del ámbito jurídico colombiano, en materia de conceptualización del amparo de la salud como derecho fundamental y humano.

Por último, el objetivo general de este artículo es explicar el alcance y la accesibilidad del derecho a la salud desde la óptica doctrinal, jurisprudencial, normativa y conceptual que recoge el *corpus iuris* regional interamericano e internacional de los derechos humanos, que no se encuentra normado ni contemplado en el ordenamiento jurídico colombiano. Así mismo tendrá como objetivo determinar el alcance prestacional, asistencial y humanitario de la salud como

derecho fundamental, para converger finalmente en la consecución de una ruta emergente de actores externos e internos relacionados con la promoción, prevención, habilitación, diagnóstico y protección que inciden –directa o indirectamente– en el marco del derecho a la salud, como DESC, fundamental, humano y autónomo.

Objetivo general.

Determinar la existencia del *corpus iuris* del derecho a la salud como derecho humano fundamental y en el ordenamiento jurídico colombiano.

Pregunta de investigación.

¿Se puede establecer la existencia del *corpus iuris* del derecho a la salud como derecho humano fundamental y en el ordenamiento jurídico colombiano?

Metodología.

La presente investigación es de naturaleza socio-jurídica que se sustenta en componentes descriptivos-documentales, obtenidos a través del estudio de diferentes elementos bibliográficos, científicos e iconográficos, tales como: artículos, libros, informes, bases de datos académicas, repositorios, revistas científicas, tesis de doctorado y maestría, provenientes de centros de estudio, páginas oficiales de entidades y organismos internacionales; así mismo, y en complementación con la doctrina, jurisprudencia y normatividad del sistema interamericano de derechos humanos, como del ámbito jurídico colombiano, en materia de conceptualización del amparo de la salud como derecho fundamental y humano.

1. LA SALUD COMO DERECHO HUMANO

La salud puede ser percibida desde diferentes ópticas, las cuales pueden tener un alcance distinto; por ejemplo, desde el aspecto constitucional se encuentra que la misma ha sido contemplada como parte del grupo de los derechos económicos,

sociales y culturales, y con ellos los servicios públicos (artículo 49 de la Constitución Política de 1991), catalogado como derecho fundamental únicamente para el caso de los niños en el artículo 44 del mismo documento

Es posible visualizar la salud desde otros escenarios, uno de ellos desde el ámbito jurisprudencial y a partir de esta óptica se ha permitido que el contenido de la salud sea analizado como derecho humano en conexidad con otros derechos fundamentales. La Corte Constitucional ha manifestado “que los derechos fundamentales por conexidad son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales” (Cortés et al., 2007, p. 125).

Es pertinente indicar que dentro del Sistema de Salud el derecho a esta cuenta con una serie de elementos constitutivos que buscan su protección desde distintas esferas. Según Currea-Lugo el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas ha definido dichos elementos como “ a) la disponibilidad, b) Accesibilidad, c) Aceptabilidad y d) Calidad” (2008, p. 76). Estos elementos se transforman en principios rectores del funcionamiento de los sistemas de salud, ya que a través de ellos se busca el perfeccionamiento en la prestación del servicio de salud, el cual no depende de manera exclusiva del criterio de cobertura en el sistema, sino de factores eficientes que contribuyan a la garantía plena de la salud como derecho humano.

Ahora bien, el derecho a la salud en Colombia ha sido contemplado como derecho humano objeto de protección a través de tres vías, “en conexidad con el derecho a la vida, la integridad personal y la dignidad humana; reconociendo su naturaleza fundamental en sujetos de especial protección y cuando se concreta en una garantía subjetiva derivada de normas que rigen a la salud” (Dueñas-Ruiz, 2012, p. 76), es decir, la salud en sí misma presenta o extiende su ámbito de protección cuando se habla de otros derechos como los mencionados.

De igual forma, pese a que la salud es vista para muchos como un derecho humano que requiere ser garantizado a toda la población por cualquiera de sus vías de análisis, también es percibida por algunos como un derecho que carece altamente de protección social, y esto obedece a que una porción considerable de los usuarios del sistema de salud de cualquier régimen en Colombia se enfrenta a problemáticas que hacen que sus preocupaciones vayan más allá de la enfermedad que padecen, pues tal como lo afirma Marcela Vélez “una gran parte de nuestra población no tiene acceso a servicios de salud curativos, y una proporción mayor no accede a programas de promoción, prevención y rehabilitación” (Vélez, 2008, p. 57).

Pese a que la salud es reconocida actualmente dentro del grupo de los derechos fundamentales “en la medida que se constituyen en instrumentos de protección de los intereses más importantes, entendiéndose vitales, de las personas, ya que preservan los bienes básicos necesarios para desarrollar cualquier plan de vida de manera digna” (Gañán-Echavarría, 2012, p.15), carece de plena protección en especial cuando “el derecho a la salud como derecho fundamental debe ser garantizado a todos los seres humanos porque es un mandato constitucional que irradia del ejercicio del poder público y determina una de las funciones del Estado Social de Derecho” (Navarrete y Acosta, 2009, p.12).

Finalmente, desde la perspectiva anterior es posible afirmar que la salud es vista como derecho humano que al verse afectado requiere protección jurisdiccional, lo que implica que a través del uso de mecanismos de protección se puede demostrar su vulneración y posterior garantía, a través de la intervención jueces de la república quienes contribuyen a eliminar los obstáculos que generan su vulneración, un ejemplo de ello es “la Sentencia T-760 de 2008, la más importante que ha proferido la Corte Constitucional en materia del derecho a la salud, marca un hito y un cambio muy significativo en la concepción misma del derecho a la salud al darle el carácter de

derecho fundamental autónomo” (Navarrete y Acosta, 2009, p. 27).

1.1 Conexidad de la salud con el derecho a la vida digna y la integridad personal

La vida como derecho fundamental tiene diversas aristas para su garantía; sin embargo en el marco del estudio de la salud tuvo un análisis jurisprudencial que amplió su espectro de protección, pues “la Corte no protegió directamente el derecho a la salud, sino que lo hizo acudiendo a la conexidad” (Dueñas, 2012, p. 85), por ello la figura de la conexidad va más allá, ya que no solo protegió la salud en conexidad con la vida, sino que también buscó a través de la salud la protección de la dignidad de las personas, como lo afirma Dueñas:

El concepto de vida no se limita a la idea restrictiva de peligro de muerte, que daría lugar al amparo de tutela solo en el evento de encontrarse el individuo a punto de fenecer o de perder una función orgánica de manera definitiva; sino que se consolida como un concepto más amplio a la simple y limitada posibilidad de existir o no, extendiéndose al objetivo de garantizar también una existencia en condiciones dignas. (Dueñas, 2012, p. 86)

La garantía a la salud “está ligada a otros derechos y, por tanto, su cumplimiento no depende siquiera de si es o no un derecho o si es parte o no de otros derechos, sino que basta la garantía de otros derechos para garantizarla” (Currea-Lugo, 2008, p. 110), como se abordó por parte de la Corte IDH en el Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador; en donde se admitió el caso relacionando la salud con el derecho a la vida digna e integridad personal y los derechos del niño y en donde se realizó una interpretación que permite según Sanabria, Merchan y Saavedra (2019, p. 133) abordar la salud en el Sistema Interamericano como un puente conductor que permite sustraer estándares relevantes que aportan de manera significativa para amparar el derecho a la salud.

A lo anterior se suma la noción de que la Corte IDH frente a la salud ha tenido varios pronunciamientos de fondo, no como derecho propio sino como derecho conexo a otros derechos, como la interpretación de la salud a partir del derecho a la vida y a la integridad personal. Según Garat (2015, p. 69) la Corte interpreta la salud a través de otros derechos y para Robles (2016, pp. 201- 202) esta se sustenta en la unidad e interdependencia de los derechos humanos, atendiendo a que el Protocolo de San Salvador no le otorgó competencia directa a la Corte IDH para conocer el derecho a la salud, como sí lo hizo con el derecho a la educación y la sindicación.

Es necesario entender que pese a que la salud originalmente proviene de los derechos que conforman los DESC, la misma ha tenido que ser interpretada y analizada a la luz de derechos fundamentales, inicialmente vía conexidad con otros derechos tal como se observa más adelante, pues “el derecho a la salud como un derecho fundamental autónomo, así sea calificado como un derecho social y además tenga una importante dimensión prestacional, está en conexidad con el derecho a la integridad personal y a la dignidad humana” (Navarrete y Acosta, 2009, p.12) y esto según Robles (2016, pp. 201-202).

1.2 La salud en el marco de las políticas públicas

El recorrido de la salud como derecho humano no se limita, *contrario sensu* a su análisis, estudio e interpretación pues “las políticas públicas y los derechos humanos son temas y contenidos mutuamente implicados, ya que los derechos humanos establecen límites, márgenes y obligaciones” (Quinche-Ramírez y Rivera-Rugeles, 2010, p.120), de tal suerte que ello conlleva a entender el papel que juegan las mismas en la garantía de la salud como derecho humano, ya que resuelven o atienden problemas sociales que pueden ser originados en distintos nichos.

Nichos como el de la salud llevan a que ésta también deba ser incorporada y desarrollada en la agenda política de cada

gobierno, ya que “la salud ha de formar parte del orden del día de los responsables de la elaboración de los programas políticos, en todos los sectores y a todos los niveles” (Carta de Ottawa, s.f.). Sin embargo, la realidad es que el anterior postulado no se aplica en debida forma y ello hace que se genere a corto y mediano plazo la vulneración del derecho a la salud y esto hace que jueces de la república intervengan para resolver los vacíos que no alcanzan a abordar las políticas públicas frente a los derechos humanos, pues “frente a la inobservancia de los derechos humanos en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas el papel de la justicia constitucional cobra especial valor con miras a dar eficacia a esas obligaciones, tal como la práctica lo demuestra” (Quinche-Ramírez y Rivera-Rugeles, 2010, p.116).

La Sentencia T-760 de 2008 que fue un hito en la salud, ya que extendió su interpretación al punto de incluir cuestionamientos y órdenes específicas que permitieron subsanar algunas inconsistencias en el sistema de salud e incluir postulados en aspectos como el de las políticas públicas; es decir, la Corte Constitucional de acuerdo con la realidad social frente a la salud decide tomar medidas que sustancialmente aportan a su consolidación y efectividad:

“[...] la Corte Constitucional le ha dado a la modulación de los efectos de los fallos de tutela, al utilizarlos para controlar dos de las políticas públicas más importantes en materia de derechos fundamentales: la política pública implementada frente a la grave crisis humanitaria del desplazamiento generado por el conflicto armado interno, y la política pública de protección de la salud de toda la población colombiana”. (Rivera-Rugeles, 2012, p.104)

La Corte Constitucional colombiana acude al estudio de las políticas públicas en cuanto a la vulneración de derechos humanos “a partir de un análisis de contexto de ciertas situaciones concretas, para establecer las causas que generan una vulneración masiva de los derechos de las personas afectadas por esa política” (Rivera-Rugeles, 2012, p.105),

atendiendo básicamente a que “los gobiernos tienen la obligación de cuidar la salud de sus pueblos, mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas.” (OPS/OMS, s.f.), pues como se mencionó la salud se debe garantizar de una forma no inmediata como un servicio público a cargo del Estado a través de políticas públicas, programas y proyectos institucionales dentro de plazos distintos al inmediato.

1.3 Derecho a la salud y los derechos económicos sociales y culturales

Los derechos económicos, sociales y culturales tienen naturaleza prestacional y su garantía o exigibilidad tradicionalmente no se dan a través del mecanismo de acción de tutela, más bien su desarrollo se encuentra consignado en un sentido programático y a largo plazo, es decir no tienen el carácter de inmediatez, que sí poseen los derechos de orden fundamental, tal como lo afirma Cortés Nieto et al. al indicar que “el tribunal constitucional en varios pronunciamientos ha considerado que los DESC, atendiendo a su contenido prestacional, no son derechos fundamentales exigibles en principio mediante el ejercicio de la acción de tutela”. (Cortés-Nieto et al., 2007, p.119)

De acuerdo con Morales (2012, pp. 2-3) se debe tener en cuenta que la DUDH abrió el espacio de discusión de la salud como derecho humano social internacionalmente, porque se desarrolló de manera específica en el PDESC que buscó crear frente a la salud su carácter vinculante y obligatorio para los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la DUDH, –lo que de conformidad con lo manifestado por Mediano (2009, p. 210)–, no se traduce en más que esas obligaciones a cargo del Estado que deben reducir la mortalidad y alcanzar condiciones sanitarias aptas para el desarrollo humano en todos sus ámbitos.

Se tiene entonces que el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en el artículo 12

reconoce a la salud como un derecho, el cual según la Organización de Naciones Unidas (2003, p. 6) funge como soporte y pilar fundamental que sustenta el amparo de la salud como derecho en la esfera internacional y se convierte en la puerta que permite comprender la fundamentalidad de este como derecho desde la óptica y estudio en la comunidad internacional.

Es pertinente señalar que el derecho a la salud a partir de los derechos económicos, sociales y culturales abre la posibilidad de interpretarlo en el seno de la comunidad internacional, tal como ha sucedido en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos en casos como así ha sido interpretada la salud por parte del Consejo Económico y Social a través de la Observación General 14 del 2000, donde se enriqueció el análisis de la salud como derecho en el orden internacional.

2. EL DERECHO A LA SALUD EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Son dos los órganos competentes para la protección del derecho a la salud en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que es indispensable mencionar que en los términos del artículo 33 de la CADH, se atribuye a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y la Corte IDH la calidad de órganos autónomos con facultad para avocar conocimiento frente a la consecución de las obligaciones originadas en la Convención, según Rodríguez (2015, pp. 226-227) estos órganos revisten especial importancia porque los Estados miembros se encuentran obligados a cumplir y practicar las decisiones que se resuelvan en el seno de estos. Cabe recordar que es la CIDH y la Corte, tienen –por excelencia– característica de ser órganos consultivos.

La CIDH es un órgano no jurisdiccional que hace parte del Sistema Interamericano.

Según Figueroa en ella descansa la tarea de amparo de los derechos de los individuos (2014, pp. 43-44) y es pertinente establecer esta instancia interamericana para una persona que considera que un Estado ha afectado sus derechos humanos fundamentales incorporados en la CADH, la cual representa la posibilidad de haber cumplido a cabalidad con todos los requisitos exigidos en la declaración.

Para Cordeiro el mecanismo de protección más trascendental que posee el Sistema Interamericano es el de formulación y gestión de peticiones o denuncias, ya que cuando una persona considere vulnerado su derecho a la salud, podrá una vez cumplidos los requisitos de la Convención acudir a la CIDH y solicitar la protección de su derecho a la salud (2015, p. 340).

Pues bien, el Sistema Interamericano opera integralmente de la mano de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual –en términos de Figueroa– es un órgano que se encarga de avocar conocimiento frente a los casos de Estados que le han reconocido competencia jurisdiccional, donde su fin es establecer la existencia o ausencia como responsable internacional de los Estados a causa de presuntas vulneraciones de derechos consagrados en los diferentes instrumentos y Convenciones concernientes a la Corte IDH (2014, pp. 44-45). De otra parte, la función contenciosa según Rodríguez se activa en casos de transgresiones de derechos fundamentales y opera bajo el sustento del debate probatorio para comprobar si un Estado es responsable internacionalmente por la acción, omisión o aquiescencia de éstos o de particulares que como consecuencia hayan perturbado o violado los derechos de los individuos (2015, p. 219).

La Corte IDH funge como la instancia jurisdiccional autónoma por excelencia que –a través de sus funciones consultivas y contenciosas– reafirma el amparo de los derechos de los individuo contenidos en la CADH para los países latinoamericanos, sus protocolos adicionales ratificados por los Estados miembros, quienes deben

aceptar la facultad contenciosa, sobre la cual es pertinente indicar que tiene una naturaleza autónoma que proviene según Salas del estatuto de la Corte que la faculta para decidir bajo los parámetros de independencia judicial (2014, p. 205). Al respecto, Cordeiro manifiesta que pese a que gran parte de los Estados miembros por regla general han aceptado esa competencia contenciosa, existen algunos que no lo han hecho y que esta situación se convierte en la excepción a la regla (2015, p. 351).

2.1 El derecho a la salud en los instrumentos internacionales del Sistema Interamericano y su rol de protección

La importancia de los instrumentos del orden jurídico internacional en el sistema interamericano es superior, ya que su protección en derechos humanos se refleja en parte dentro de estos, pues representan para Osorio y Hernández una herramienta que no puede ser concebida como cualquier otro tratado, en especial porque genera obligaciones no interestatales, es decir genera relaciones entre los Estados y las personas, lo que hace que se dé una esencia diferencial (2020, p. 189). La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos según Figueroa se constituyen como otros de los documentos fundacionales que junto con la carta de la OEA sirvieron como sustento para dar origen al Sistema Interamericano, y representa una de las fuentes de obligación internacional más importantes para los Estados en el amparo de los derechos humanos (2014, p. 41).

De acuerdo con Cordeiro (2015, p. 130) la CADH contiene los mismos derechos que recoge la Declaración Universal de Derechos del Hombre, la cual –frente al derecho a la salud– hace un reconocimiento taxativo en el artículo 11, al establecer que el derecho a la salud se ve materializado cuando el individuo cuenta con adecuadas medidas sanitarias, alimentación, vestuario, vivienda y asistencia en salud. Poniendo a esta en

términos de Salvioli como el instrumento que sirve con fundamento interpretativo para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004, p. 107). Al respecto Camarillo afirma que la Convención se convierte en el instrumento que reviste mayor importancia en América porque su labor persigue el respeto por los derechos humanos fundamentales en un régimen de justiciabilidad social y libertad personal del ser humano (2014, p. 171).

El derecho a la salud en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos es uno de los instrumentos internacionales del Sistema Interamericano que reconoce a la salud de manera abierta y taxativa, lo que lleva a pensar que la salud es tan integral que sus análisis y alcance de protección puede ser tan amplio, que bastaría identificar un grupo específico para enfocar su estudio o su percepción, por lo que al ser esta objeto de atención en diferentes contextos, debe ser objeto de debate e interpretación según cada caso, por lo que maneja de manera plena un discurso de universalidad aunque se quisiera, resultaría algo complejo.

2.2 Los principios y obligaciones consagrados frente a la salud dentro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

El principio de progresividad está reconocido en el SUDH en la proclamación de la DUDH, con dicha proclamación la Asamblea General solicita la incorporación de este principio en todas las alternativas que se adopten para garantizar los derechos consagrados en la Declaración. Adicionalmente, el artículo 52 del PIDCP reconoce este principio según Rodríguez como una herramienta necesaria para interpretar correctamente los derechos (2015, p. 196), así mismo Guerrero y Giordano lo refiere también como una obligación que surge en el seno de los Estados que consiste en la abstención de desplegar conductas que restrinjan el disfrute de

los derechos humanos reconocidos con anterioridad (2016, p. 93).

Según Medina y Nash la obligación de respeto es el compromiso que descansa sobre los Estados de verificar la implementación efectiva del derecho internacional al interior de su ordenamiento jurídico, por lo cual – para materializar dicha implementación– las normas internas deben responder coherentemente a las internacionales y – en caso de no existir esa congruencia– las normas nacionales se deben adecuar, por lo tanto, es necesario que los países que suscriben el PIDCP ajusten su ordenamiento jurídico en aras de no contravenir los postulados del instrumento internacional (2007, p. 117).

Respecto a la obligación de garantía como obligación positiva Melo indica que los Estados deben cumplir las obligaciones que surgen al ratificar diferentes instrumentos internacionales, pues su incumplimiento genera consecuencias negativas para estos (2016, p. 51). Esta obligación de garantía es positiva y según Figueroa se configura o evidencia cuando los Estados despliegan acciones orientadas a efectivizar los derechos bajo los criterios de no discriminación, de protección ante la vulneración de terceros y de la aplicación de medidas que prevengan, investiguen, sancionen y reparen a las víctimas en el marco de la cooperación (2014, p. 48).

2.3 El derecho a la salud. Análisis jurisprudencial de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En el Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador, la Corte IDH aborda el derecho a la salud en infantes como derecho conexo con el derecho a la vida digna e integridad personal y los derechos del niño en el contexto de un contagio con VIH de una menor de 3 años tras recibir una transfusión de sangre. Esta interpretación según Robles obedece a una práctica a la que le ha tocado recurrir a la corte sustentada en la unidad e interdependencia de los derechos humanos,

atendiendo a que el Protocolo de San Salvador no le otorgó a la Corte competencia directa para conocer el derecho a la salud.

El pronunciamiento de la Corte frente a la salud como derecho se concentró en señalar de un lado, que existe la necesidad de aplicar rigurosamente la fiscalización y supervisión de las instituciones pues por su acción u omisión representan un peligro ineludible para la salud de los individuos, como lo es el caso de las transfusiones de sangre y de otro lado, que el servicio de salud puede ser prestado por operadores públicos o privados y aun así el Estado figura como el principal agente responsable frente a cualquier situación de vulneración de derechos (2016, pp. 201-202).

Ahora bien, ante el Caso Suárez Peralta vs. Ecuador, la Corte IDH se pronunció frente al derecho a la salud por su afectación en relación con la resolución de investigaciones en tiempo razonable, en el caso originado por la presunta ausencia de debido proceder y correcta conducción en las investigaciones adelantadas por parte del Estado ecuatoriano, frente a las consecuencias negativas generadas a la señora Melba del Carmen Suárez Peralta tras recibir el procedimiento médico denominado apendicitis.

En el presente caso la CIDH admitió el caso relacionando la salud con el derecho a la garantía y protección judicial e integridad personal y se concentró en señalar que la demora presentada por parte de las autoridades judiciales en la resolución del caso penal instaurado por la señora Melba superó el plazo razonable, lo cual hizo que se generara el fenómeno de la prescripción e impidiera iniciar acciones de reparación en la jurisdicción civil que le permitieran acceder a una reparación económica que le posibilitará solventar el tratamiento médico que requería.

De igual manera y frente a la salud el Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile. marca un hito importante en el sistema interamericano en tanto la salud se interpreta como derecho autónomo y no como derecho conexo, ya que

abordó el derecho a la salud y la muerte de un paciente en el contexto médico originado ante las presuntas acciones y omisiones presentadas por parte el Estado chileno en relación con la falta de suministro de tratamiento intensivo al señor Vinicio Antonio Poblete Vilches, por parte de la institución prestadora de servicio de salud, le ocasionó la muerte.

En este fallo por primera vez la Corte IDH se pronuncia con respecto a la salud como derecho propio; es decir, de forma autónoma, sustentando su actuar en el artículo 26 de la CADH que reconoce la protección de los DESC. Así mismo se destaca que esta Corte en la providencia objeto de análisis logra establecer las tres causales de responsabilidad internacional de los Estados por muerte de paciente en el contexto médico, de tal suerte que las enuncia así: i) por negación de atención de urgencia médica, ii) por grave negligencia médica y iii) por evidencia de nexo causal entre acto probado y daño acreditado, estas tres causales claramente definidas se convierten en estándares en la salud.

En el caso Hernández vs. Argentina (serie C 395) se expone el derecho a la salud en establecimientos carcelarios y comisarías policiales, y se abordan temáticas como la ausencia de tratamiento médico oportuno por parte de las comisarías y de las unidades carcelarias de Buenos Aires al recluso José Luis Hernández, frente a un cuadro clínico de meningitis. En estos hechos presuntamente se atentó contra su derecho a la salud, la libertad e integridad personal de él y de su madre. La CIDH admitió el caso relacionando la salud con el derecho a la integridad personal, la presunción de inocencia, la libertad personal, la falta de recursos judiciales efectivos para proteger el derecho a la salud y la violación del derecho a la integridad personal de su madre.

La Corte –en la sentencia– manifiesta que la falta de atención médica afecta de manera directa el derecho a la integridad personal, por ello considera pertinente establecer los estándares del derecho a la salud para personas que se encuentran en

establecimientos carcelarios, así: i) El Estado debe garantizar la existencia de regulación interna fortalecida para la atención en salud en establecimientos carcelarios, ii) el Estado debe garantizar a los reclusos una instancia en condiciones de dignidad y iii) la atención en salud de las personas reclusas se debe proveer bajo condiciones de oportunidad, accesibilidad, calidad y efectividad.

3. EL ROL DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN COLOMBIA, DESDE LA FIGURA DE LA TRANSMUTACIÓN DE DERECHOS

La salud en Colombia reviste especial atención dado que es transversal en la vida de su población, por ello autores como Corcho indican que a finales del siglo XX la salud ya era concebida en el ámbito internacional como una condición que representaba algo más que simplemente carecer de enfermedad y que por ello la misma comprendía distintas aristas de análisis como el saneamiento básico, la vivienda, entre otros, que se convierten en retos importantes de asumir por parte de los Estados, ya que estos eran los principales obligados a efectivizar su garantía (2017, p. 36).

De acuerdo con Estupiñán la salud ha sido reconocida en la jurisprudencia como un derecho humano que se ubica en el rango de fundamental y convencionalmente desde los DESC como un derecho de carácter prestacional (2012, pp. 13-14); de esta forma López indica que la salud en Colombia fue incorporada como servicio público con la Ley 10 de 1990 (2013, p. 29). Según Galindo, Bedoya y González esto ocurre atendiendo el fundamento que da el artículo 49 de la Constitución Política de 1991, el cual convierte la salud en servicio público de naturaleza prestacional (2015, p. 50).

En virtud de lo anterior, resulta importante señalar que en Colombia la Ley Estatutaria 1751 de 2015 estableció el derecho a la salud como derecho fundamental y aplica los mandatos internacionales en tanto introduce en la

misma los elementos esenciales reconocidos en la Observación General 14 del 2000, tales como: la disponibilidad, la aceptabilidad, la accesibilidad y la calidad, aplicando así los postulados del derecho internacional de los derechos humanos y el Bloque de Constitucionalidad, en la medida que: i) reconoce el derecho a la salud como un derecho de rango fundamental y ii) también incorpora los elementos esenciales.

Chacón manifiesta que fue a través de la Carta que el derecho a la salud tuvo un reconocimiento expreso (2017, p. 12), es por lo anterior que el derecho a la salud en Colombia –como lo afirma Ruiz– se integró en la Constitución Política de 1991 como un derecho proveniente de los DESC, incluido en el grupo de derechos de segunda generación (2019, p. 32). Ahora bien, el tránsito de la Constitución Política de 1886 hacia la de 1991 representó un avance importante, tal como lo manifiesta López quien indica que el país fue reconocido como un Estado social de derecho desde la Constitución Política de 1991 pues esta introdujo principios y valores que orientaron el amparo de derechos fundamental, permitiendo así su justiciabilidad (2013, p. 65).

El marco normativo en torno a la salud ha variado con el tiempo, por lo cual Cárdenas asegura que el Decreto 056 de 1975 y leyes como la 10 de 1990, la 60 y 100 de 1993 y la 1122 de 2007 (reformó el sistema de salud) han sido piezas fundamentales para consolidar y transformar el derecho a la salud en Colombia (2011, pp. 41-42). Alzate, por su parte, indica que la Ley 100 de 1993 introdujo en el país un sistema de prestación del servicio de salud en donde el Estado tenía una participación amplia y se encargaba de ejercer control, inspección y vigilancia (2014, pp. 161-162). Según Maldonado y Monsalve en Colombia se dejó atrás un Sistema de Salud paterno-centralista y se accedió a un modelo que permitía un acceso con cobertura universal (2016, p. 23). Es necesario indicar, entonces, que para Chacón la Ley 100 de 1993 es uno de los instrumentos jurídicos relevantes que en Colombia dieron lugar al amparo del derecho, teniendo la salud bajo

el concurso de los sectores denominados público y privado (2017, p. 14).

3.1 El derecho a la salud y los mecanismos de protección existentes en Colombia

La acción de tutela es considerada como el mecanismo idóneo por excelencia para el amparo del derecho a la salud, dada su inmediatez. Esta se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de 1991 y se desarrolla en el Decreto 2591 de 1991. En dicha normativa se contempla a esta acción constitucional como el instrumento que habilita a cualquier persona para acceder al amparo de sus derechos considerados fundamentales y no fundamentales. En la actualidad la radicación de acciones de tutela para amparar el derecho a la salud no cesa. Al respecto, Ruiz indicó que el reiterado crecimiento que ha tenido en la jurisdicción el ejercicio de acciones de tutela por parte de los usuarios, quienes persiguen el amparo del derecho a la salud, comporta una gran preocupación que ya ha sido detectada por parte de la Defensoría del Pueblo (2019, p. 83).

El ejercicio de las acciones de tutela en salud obedecen –según Barrera– a la negativa EPS de suministrar la asistencia médica requerida, que hace que los ciudadanos sientan afectado su derecho a la salud y acudan a la jurisdicción en aras de obtener su protección y garantía (2015, p. 250). Sin embargo, considerar la acción de tutela como único mecanismo de protección del derecho a la salud resulta impertinente, ya que mecanismos como el control de convencionalidad resulta –desde el seno de la jurisdicción– como una herramienta eficaz de protección pues según Granados el texto constitucional fue redactado con la idea de que a partir del Bloque de Constitucionalidad, la interpretación de los derechos humanos se puede dar desde una gama más amplia y vinculante, que permite además habilitar vías externas de protección, como lo son tribunales internacionales (2018, p. 185).

De acuerdo con Barrera, la Corte Constitucional –haciendo uso del control

convencional en la revisión de acciones de tutela– ha identificado algunos cuellos de botella en el Sistema de Salud, así como también ha logrado encontrar focos específicos necesarios de atacar y mejorar (2015, pp. 252-253). Para Sánchez, Higuera y Torres el control de convencionalidad es aplicado desde la dimensión del Sistema Interamericano gracias a la función contenciosa que reposa en el seno de la Corte IDH, la cual se describe como un control convencional de tipo concentrado (2019, p. 234); y en casos como el colombiano –a través de la figura denominada bloque de constitucionalidad– es posible el ejercicio del control convencional de tipo difuso (aplicado por los jueces internos vía *interpretación convencional*) y no concentrado como en el orden internacional (la aplicación de las decisiones e interpretaciones de la Corte IDH como criterio hermenéutico).

3.2 El derecho a la salud como derecho autónomo. Análisis de las sentencias T- 859 de 2003 y T-760 de 2008

De acuerdo con Melo, en Colombia las instituciones jurisdiccionales han encontrado modelos de medidas de reparación y mecanismos de protección en los pronunciamientos de la Corte Interamericana, los cuales guían su actuar y han hecho un tránsito perspectivo y conceptual que ha representado un aporte importante al momento de determinar su reconocimiento. Este avance según Galindo, Bedoya y González (2015, p. 57) ha sido gestado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana a través del tiempo y mediante fallos judiciales ha logrado pasar de reconocerlo como derecho prestacional conexo a otros derechos, a reconocerlo como derecho autónomo y fundamental para todos los individuos.

La Sentencia T-859 de 2003 la Corte Constitucional (2003) realiza un examen en el sentido abstracto e indica que no es un derecho que ostente el rango de fundamental, *contrario sensu* manifiesta que es un derecho que tiene origen prestacional

y asistencial cuya aplicación no es de carga inmediata y cuyo garante es el Estado mediante la construcción, desarrollo y aplicación de políticas públicas, programas y/o planes que en el caso de la salud es posible evidenciar con el POS, el cual incluye todas las obligaciones mínimas y básicas frente a este derecho a la salud en Colombia, por lo que considera la Corte indispensable determinar el carácter fundamental del derecho a la salud. A la par de lo anterior, la Corte también entra a determinar frente a la salud el alcance de la acción de tutela ante casos como los que se abordan en el presente y su necesidad de relativizarla ante otros.

Esta sentencia resulta vital para la salud en Colombia porque por primera vez la Corte Constitucional se pronuncia frente al derecho a la salud como derecho fundamental, autónomo, subjetivo e inmediato, dejando atrás –a partir de esta sentencia– la concepción interpretativa y estática que se tenía del derecho a la salud como derecho social, prestacional, asistencial y no inmediato.

Ahora bien, frente al derecho a la salud con su reconocimiento como fundamental en la Sentencia T-760 de 2008 la Corte Constitucional hace la revisión de 22 acciones de tutela que fueron instauradas por parte de diferentes particulares en contra de EPS y otras entidades relacionadas con la salud, donde la Corte consideró la existencia de unidad temática en salud porque la mayoría de casos se relacionaban con la negación al acceso a servicios de salud salvo los contextos.

Es pertinente señalar que la Corte Constitucional en los casos revisados analizó el cumplimiento y fallas de las obligaciones de respeto y garantía que les corresponde asumir a las EPS y al mismo Estado y dio directrices que buscaban superar las fallas que presenta la prestación del servicio de salud en el país, de tal suerte que identifica algunos actos necesarios para realizar ajustes progresivos.

Resulta importante mencionar que en esta sentencia la Corte Constitucional se

pronuncia frente al derecho a la salud ya no con la tesis de derecho conexo, sino con la del derecho autónomo y fundamental señalando las formas en que se vulnera con la exposición de diferentes situaciones que examina en los casos revisados, de tal suerte que logra establecer que se vulnera el derecho a la salud cuando: i) las EPS no proceden con la autorización de los servicios médicos que necesite el paciente, aduciendo que el mismo se encuentra excluido del POS, ii) las EPS imponen a las pacientes cargas administrativas que son de naturaleza funcional de la entidad y no le corresponden asumir a los usuarios, iii) no se presta el servicio de salud a personas con bajos, escasos o nulos recursos que no pueden cancelar la cuota moderadora y iv) al negar la afiliación de una persona al servicio de salud fundamentando como causal el tener familiar con patología catastrófica es un evento que se configura en causal violatoria del derecho a la salud.

CONCLUSIONES

Frente al derecho a la salud como derecho humano de rango fundamental, se puede afirmar que no es posible hacer del mismo una interpretación aislada de la comunidad internacional, ya que se ha evidenciado que el mismo ha tenido la posibilidad de ser reconocido en instancias internacionales como la del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, que a través de sus dos órganos, representan el eje fundamental de protección. Es así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte IDH se convierten en órganos que se dan a la tarea de pronunciarse frente a la garantía del derecho a la salud, bien sea a través de los examen de admisibilidad u opiniones consultivas y/o a través de las decisiones o fallos de carácter definitivo e inapelable de la Corte, la cual –en atención a su autonomía jurisdiccional– ha resuelto de fondo en repetidas oportunidades frente a la salud como derecho indispensable para la convivencia del individuo, de manera conexas a partir de la interpretación del mismo a través de derechos como la vida, o la integridad personal, y de manera autónoma como derecho propio, subjetivo

y fundamental, como se logró dejar en evidencia hasta antes de 2019. La Corte IDH interpretaba el derecho a la salud a través de los DESC vía artículo 26 de la CADH y solo en 2019 –con el Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile– logró interpretarlo como un derecho propio por considerar que era de carácter fundamental y lo suficientemente autónomo.

El Sistema Interamericano entonces se comporta para el derecho a la salud como una instancia internacional de protección regional latinoamericana, que se configura como una solución a la incapacidad de los Estados para atender la salud como derecho fundamental, pues este Sistema cuenta con una Corte que le permite a los individuos exigir el amparo del derecho a la salud mediante el litigio y debate internacional y esto, a su vez, busca que el individuo supere las esferas jurídicas nacionales y perciba en el orden internacional una vía accesible de protección efectiva, que le da al individuo acceso a la justiciabilidad del derecho a la salud como derecho fundamental y consolida estándares y parámetros que la Corte Interamericana –a través de su jurisprudencia– incorpora desde la interpretación convencional.

En Colombia la salud tiene múltiples formas de ser analizada, desde la Constitución Política de 1991 por ejemplo, se introdujo como servicio público esencial a cargo del Estado, es decir, no fue incluida en ese tránsito constitucional como derecho de rango fundamental, por lo que fue en los

jueces y magistrados en quienes descansó el debate de elevarlos al rango de fundamental, a quienes se les atribuye el carácter oficioso que permite el control de convencionalidad habilitado por el bloque de constitucionalidad interpretaron el derecho a la salud. Es a la luz de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, que se llevó a dichas magistraturas a transitar en el ámbito de interpretación del derecho a la salud, a partir de una vía diferente y con carácter extensivo, que permite el análisis desde perspectivas más proteccionistas en torno a la salud que van más allá; es decir, no solo desde el *hard law* sino desde el *soft law* internacional, lo cual sustenta la interpretación del derecho a la salud como derecho autónomo y no como derecho conexo, que se gestó en el seno de la Corte Constitucional, permitiendo que emergiera así, la denominada figura de la transmutación del derecho a la salud, lo cual se considera un aporte demasiado importante para la garantía del derecho a la salud en Colombia.

Las sentencias T-859 de 2003 y T-760 de 2008, expedidas por la Corte Constitucional, son fallos estructurales de direccionamiento de las políticas públicas en materia de salud, ya que se da el salto del proceso de transmutación de derecho prestacional-asistencial a derecho fundamental autónomo y humano a la salud, que genera como producto, un acto de transformación y reivindicación socialmente favorable a los grupos poblacionales de clase media, baja y de extrema pobreza, en pro de los DDHH.

Marco normativo del derecho a la salud

Sistema Universal	Sistema Regional	Régimen Colombiano
Fuentes: Hard law (Vinculantes) DUDH, PIDESC, Convención sobre los derechos de los niños, DU. Sobre la erradicación del hambre y la MN Costumbre internacional, normas de <i>ius cogens</i> ,	Fuentes: Carta de la OEA Convención Americana de los Derechos del Hombre	Fuentes: Artículo 13, 44, 46, 48, 49 y 366 Constitución Política de 1991 Decreto 056 de 1975 Ley 23 de 1981

Sistema Universal	Sistema Regional	Régimen Colombiano
decisiones judiciales y la doctrina Soft law (No vinculantes) Resoluciones, recomendaciones, informes, observaciones generales Observación General No. 014 del 2000	Convención Americana de los Derechos del Humanos Protocolo adicional a la Convención Ameri- cana de Derechos Humanos	Ley 10 de 1990 Ley 100 de 1993 Ley 1122 de 2007 Ley 1751 de 2015 Sentencia T-850 de 2003 Sentencia T-760 de 2008

Fuente: Elaboración propia.

REFERÊNCIAS

- » Alzate-Mora, D. (2014). *Las formas jurídicas (pos)neoliberales desde Colombia: el sistema de salud en las dinámicas lucro-destructivas del derecho útil al capital*. (Tesis Doctoral, Universidad del Rosario).
- » Barrera, E. L. (2015). *La salud en Colombia: entre el derecho a la salud y la racionalidad económica del mercado 1993-2015*. (Tesis Doctoral, Universidad Externado de Colombia).
- » Camarillo-Govea, L. A. (2014). *Acceso directo del individuo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. (Tesis Doctoral, Universidad Castilla-la Mancha).
- » Cárdenas-Ramírez, E. (2011). *Alcances del derecho a la salud en Colombia*. (Tesis de Maestría, Fundación Universidad del Norte).
- » *Carta de Ottawa para la promoción de la salud*. (n.d.). IRIS PAHO. Retrieved March 16, 2022, from <https://iris.paho.org/handle/10665.2/44469>
- » Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador Corte IDH. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1° de septiembre de 2015. Serie C 298.
- » Caso Hernández vs. Argentina. Serie C 395 Corte IDH. Caso Hernández vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C 395.
- » Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C 349.
- » Caso Suárez Peralta vs. Ecuador Corte IDH. Caso Suárez Peralta vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C 261.
- » Chacón-Mendoza, D. C. (2017). *La tutela en salud y sus resultados en equidad*. (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana).
- » Constitución Política de Colombia. (1991).
- » Corcho-Mejía, D. C. (2017). *El proceso de la ley estatutaria: la lucha por la hegemonía política del derecho a la salud en Colombia*. Bogotá.
- » Cordeiro-Lopes, A. H. (2015). *La Integración de los Derechos Humanos en América Latina*. (Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla).

- » Cortés Nieto, J. d. P., Arias Amaya, C. A., Fanger Saenz, N. A., González Valencia, A. M., Kurmen de la Cruz, A., Luna de Aliaga, B. E., Manrique Niño, J. I., Prieto Ríos, E. A., & Pulido Caballero, D. C. (2007). La naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Estudios Socio Jurídicos*, 9(9), 109-141.
- » Corte Constitucional. Sentencia de Revisión No. T-760 (2008). Accionantes: titulares Varios Accionados: Eps varias. Magistrado Ponente. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Clase de proceso: acción de tutela. 31 de julio de 2008.
- » Corte Constitucional. Sentencia T-859 de 2003. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Montealegre Lynett. Acción de tutela. Accionantes: John Jairo Nivia Vargas y Germán Vargas Mantilla Accionados: Compensar E.P.S y Salud Total E.P.S.
- » Currea-Lugo, V. d. (2008). *La salud como derecho humano*. Universidad de Deusto.
- » *Declaración de Alma-Ata -OPS/OMS/Organización Panamericana de la Salud*. (n.d.). PAHO. Retrieved March 16, 2022, from <https://www.paho.org/es/documentos/declaracion-alma-ata>
- » Dueñas-Ruiz, O. J. (2012). *Constitucionalización e internacionalización de los derechos a la salud y a la pensión*. Editorial Universidad del Rosario.
- » Estupiñán-Barrera, L. (2012). *Derecho fundamental a la salud en la prestación pública de servicio de salud*. (Tesis de Maestría, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario).
- » Figueroa-Bastidas, G. (2014). *Aplicación en Colombia de la responsabilidad internacional agravada del estado por violaciones graves a derechos humanos*. (Tesis de Maestría, Universidad del Rosario).
- » Galindo-Fonseca, A., Bedoya-González, M. A., y González-Guevara, J. (2015). *La crisis de la seguridad social en materia de salud como servicio público esencial a cargo del Estado: causal de una falla en prestación del servicio en Colombia*. (Tesis de Maestría, Universidad Libre).
- » Gañán Echavarría, J. L. (2012, julio-diciembre). Del derecho a la salud en Colombia. Un derecho seriamente fundamental. *Institución Universitaria Salazar y Herrera*, (19), pp. 11-24.
- » Garat, M. P. (2015). El tratamiento del derecho a la salud en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista de Derecho Segunda Época*, pp. 59-79.
- » Granados-Ferreira, J. (2018). *La fundamentalidad del derecho a la salud en Colombia y su desarrollo*. (Tesis Doctoral, Universidad Santo Tomás).
- » Guerrero-Iraola, J., y Giordano, C. (2016). Progresividad o regresividad en materia de derechos económicos sociales y culturales. Claves para pensar Nuestramérica (2015–2019). *Question Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, pp. 90-97.
- » López-Rodríguez, D. A. (2013). *Garantía del derecho a la salud en Colombia: contradicciones del sistema general de seguridad social en salud con el Estado social de derecho en Colombia*. Bogotá.
- » Maldonado-Díaz, R. J., y Monsalve-Mantilla, A. M. (2016). *Derecho a la salud: más allá del papel, alcances y limitaciones de la Ley 1751 del 2015, a la luz de la salud como derecho fundamental*. (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Javeriana).

- » Mediano, C. (2009). La salud ¿un derecho universal? *Sociedad y utopía. Revista de Ciencias Sociales*, pp. 203-216.
- » Medina-Quiroga, C., y Nash Rojas, Claudio. (2007). *Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Introducción a sus mecanismos de protección*. Chile: Universidad de Chile-Facultad de Derecho.
- » Melo-Cristancho, L. P. (2016). *¿Discrepancia o concordancia? Las medidas de satisfacción en el derecho colombiano de cara al sistema interamericano de derechos humanos*. (Tesis de Maestría, Universidad Santo Tomás).
- » Morales, L. (2012). *Derechos Sociales Legítimos: La justificación de su protección constitucional en las sociedades democráticas*. (Tesis Doctoral, Universitat Pompeu Fabra).
- » Naciones Unidas. (2003). *Informe del Relator Especial, Sr. Paul Hunt, presentado de conformidad con la resolución 3003/31*.
- » Navarrete-Torres, P., y Acosta-Trujillo, R. (2009). *Análisis de la importancia de la Sentencia T- 760 de 2008 sobre el derecho a la salud*. Universidad de la Sabana.
- » Osorio-Sánchez, E. G., & Hernández Granados, L. Y. (2020). Comisión interamericana y los estados que denuncian la convención americana y la carta de la OEA. *Justicia*, 185 - 200.
- » Quinche-Ramírez, M. F., y Rivera-Rugeles, J. C. (2010, julio-diciembre). El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos. *Vniversitas*, 121, pp. 113-138.
- » Rivera-Rugeles, J. C. (2012). *Control judicial y modulación de fallos de tutela*. Universidad del Rosario.
- » Robles, M. Y. (2016). El derecho a la salud en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004-2014). *Cuestiones Constitucionales*, pp. 199-246.
- » Rodríguez-Molina, J. A. (2015). *Los derechos humanos y el bloque de constitucionalidad en los sistemas de justicia latinoamericanos: propuesta de un modelo justicia en El Salvador*. (Tesis Doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha).
- » Ruiz-Núñez, M. C. (2019). *Derecho a la salud y su evolución en Colombia frente a sujetos de especial protección*. (Tesis de Maestría, Universidad Santo Tomás).
- » Salas-Cruz, A. (2014). La Carta Democrática Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuestiones Constitucionales*, 185-235.
- » Salvioli, F. (2004). La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *IIDH*, 167.
- » Sanabría-Moyano, J. E., Merchan López, C. T., & Saavedra Ávila, M. A. (2019). Estándares de protección del Derecho Humano a la salud en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *El Ágora USB*, 132-138.
- » Sánchez-Cubides, P. A., Higuera Jiménez, D. M., & Torres Bernal, C. (2019). El control de convencionalidad: aplicación de las medidas internacionales en el ordenamiento jurídico interno como estándar de protección a los derechos de las víctimas. *Opinión Jurídica*, 231-250.
- » Vélez, M. (2008). *Salud: negocio e inequidad, quince años de la Ley 100 en Colombia*. Ediciones Aurora.

Cambios de valores en América y Colombia (1993-2021)

*Nacionalismos, racismo, hispanofobia y
permissividad sexual: así opinan 36.516 escolares
de América Latina en 1993 y 11.322 en 2019*

Changes in values in America and in Colombia
(1993-2019)

*Nationalism, racism, Hispanophobia and sexual
permissiveness: this is how 36,516 young students in Latin
America think in 1993 and 11,322 in 2019.*

Autor: Tomás Calvo Buezas

DOI: <https://doi.org/>

Para citar este artículo:

Calvo Buezas, T. (2022). Cambios de valores en América y Colombia (1993-2021)
Nacionalismos, racismo, hispanofobia y permissividad sexual: así opinan 36.516 escolares de
América Latina en 1993 y 11.322 en 2019. *Derecho y Realidad*, 20 (39), 229-251.



CAMBIOS DE VALORES EN AMÉRICA Y COLOMBIA (1993-2021) NACIONALISMOS, RACISMO, HISPANOFOBIA Y PERMISIVIDAD SEXUAL: ASÍ OPINAN 36.516 ESCOLARES DE AMÉRICA LATINA EN 1993 Y 11.322 EN 2019*

**Changes in values in America and in Colombia (1993-2019)
*Nationalism, racism, Hispanophobia and sexual permissiveness: this is how 36,516 young students in Latin America think in 1993 and 11,322 in 2019.***

Tomás Calvo Buezas

Catedrático emérito de Antropología de Iberoamérica la Universidad Complutense de Madrid y Exrepresentante de España en La comisión Europea de la Lucha contra el racismo del Consejo de Europa. Fundador del Centro de estudios de Migraciones.

Recepción: Noviembre 15 de 2021

Aceptación: Febrero 2 de 2022

RESUMEN

Este ensayo presenta los resultados de la macroencuesta de valores, aplicada en 2019 a 11.322 estudiantes de Latinoamérica (de ellos 1.364 colombianos), a 1.041 cubanos y a 2.476 españoles. Estos datos serán comparados con otras preguntas idénticas que se hicieron en 1993 a 36.515 escolares latinoamericanos (de ellos 2.084 colombianos) y a 5.168 españoles. Los temas tratan los nacionalismos, la xenofobia, el racismo, las imágenes negativas y positivas sobre la colonización española en América, y el cambio de valores en América desde 1993 a 2019 referentes al machismo, la moral sexual, la religiosidad y el grado de felicidad.

PALABRAS CLAVES

Nacionalismos; Racismo; Valores; Religiosidad; Permisividad sexual; Colombia.

ABSTRACT

This essay presents the results of the macro-survey of values, applied in 2019 to 11,322 students from Latin America (of them 1,364 Colombians), 1,041 Cubans and 2,476 Spaniards. These data will be compared with other identical questions that were asked in 1993 to 36,515 Latin American schoolchildren (2,084 of them Colombians) and 5,168 Spanish. The topics deal with nationalisms, xenophobia, racism,

* Artículo de reflexión

negative and positive images about the Spanish colonization in America, and the change of values in America from 1993 to 2019 regarding machismo, sexual morality, religiosity and the degree of happiness.

KEYWORDS

Nationalisms; Racism; Values; Sexual morality; Religiosity; Latin, Colombia.

INTRODUCCIÓN.

Los Derechos Humanos, un desafío crucial, ayer y hoy

La defensa de los Derechos Humanos Universales ha sido siempre una prioridad axiológica y política en todas las sociedades progresistas y democráticas a nivel mundial. Se ha conseguido un notable avance en su defensa y proactividad a través de los tiempos, pero la realidad histórica de guerras y conflictos en el siglo XX –que continúan en siglo XXI– demuestra que esa exigencia de derechos humanos, paz y solidaridad internacional sigue siendo necesaria en nuestros días. La guerra injusta de Rusia contra Ucrania –iniciada el 24 de febrero de 2022– es una triste muestra de esta conculcación masiva y garbe de los derechos humanos internacionales.

En las sociedades latinoamericanas, evidentemente Colombia entre ellas, el rescoldo de conflictos internos violentos, siguen exigiendo la necesidad del estricto cumplimiento de los derechos humanos y la exigencia de la educación para la paz, como ha proclamado por décadas la UNESCO:

La educación debe desarrollar la capacidad de reconocer y aceptar los valores que existen en la diversidad del individuo, los géneros, los pueblos y culturas, y desarrollar la capacidad de comunicar, compartir y cooperar con los demás. Los ciudadanos de una sociedad pluralista y de un mundo pluricultural deben ser capaces de admitir que su interpretación de las situaciones y de los problemas se desprende de su propia vida, de la historia de su sociedad

y de sus tradiciones culturales y que por consiguiente, no hay un solo individuo o grupo, que tenga la única respuesta a los problemas y puede haber más solución para cada problema (UNESCO, 1995).

En esta tarea de la salvaguarda y enseñanza de los derechos humanos, los centros educativos docentes y en especial las universidades tienen un papel irremplazable, porque las personas humanas no nacemos “buenas” sino que nos “hacemos buenas” en el proceso de socialización a través de sus agentes sociales como la familia, la escuela, los amigos, los medios de comunicación social, las redes sociales e internet. Así lo declararon los jefes de Estado de Iberoamérica:

Nuestra comunidad iberoamericana se asiente en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales. En este marco, se reafirman los principios de soberanía y de no intervención y se reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones. (I Cumbre Iberoamericana, México, 1991).

Esta fue la Declaración de primera Cumbre, en el contexto del V Aniversario del Descubrimiento de América y esa fue la motivación moral de un centenar de profesores americanos y españoles de participar, bajo mi dirección, en la macroencuesta escolar iberoamericana, aplicada a 43.816 escolares; de ellos 36.516 latinoamericanos, para conocer los valores y contravalores de nuestros adolescente y jóvenes para “saber para prever, prever para actuar”. Y esto desde las escuelas, porque “no nacemos racistas, ni dictadores, ni asesinos”, “nos hacemos en el proceso social”. Pero tampoco “nacemos demócratas, solidarios y cumplidores de los derechos humanos”, nos hacemos demócratas y solidarios, luego debemos educar a niños, jóvenes y mayores en la ética de los derechos humanos universales. Esos horizontes axiológicos movieron la macroencuesta de 1993, pero también la de 2019.

Metodología de las encuestas escolares sobre valores

Encuesta escolar iberoamericana de 1993. Participaron 43.816 escolares, de ellos 5.168 españoles, 2.132 portugueses y 36.516 latinoamericanos, distribuidos de la siguiente forma por países: Argentina (N=3.098), Bolivia (N=2.090), Brasil (N=4.065), Colombia (N=2.084), Costa Rica (N=2.160), Ecuador (N=2.049), El Salvador (N=1.229), Guatemala (N=1.545), Honduras (N=945), México (N=4.012), Nicaragua (N=878), Panamá (N=812), Paraguay (N=761), Perú (N=3.110), Puerto Rico (N=2.478), R. Dominicana (N=1.785), Uruguay (N=1.177), Venezuela (N=1.264). Cuba fue el único país que no participó, porque el gobierno requirió los cuestionarios¹.

Encuesta de valores de América de 2019. Participaron 11.322, con las siguientes muestras de países: México (N=5.135), Guatemala (N=933), El Salvador (N=590), Costa Rica (N=167), Colombia (N=1.364), Venezuela (N=745), Perú (N=174), Ecuador (N=1.242), Argentina (N=526), Puerto Rico (N=406), y de otros países americanos (N=40), como Nicaragua, República Dominicana, Chile, Uruguay, Paraguay, Panamá, Honduras, Bolivia. También se ha aplicado a Cuba (N=1.041) y a España (N=2.132).

El contenido del cuestionario de 2019 y de 1993 lleva algunas preguntas iguales, en torno al 80%. *El tipo de muestra* ha sido probabilísticamente estratificada en categorías de género, grupo de edad, nivel de estudios, zona de residencia y tipos de población, con *el nivel de confianza* de 95,5%. La distribución de la muestra de la Encuesta de valores de América de 2019 es la siguiente: por *género*, mujer (56,3%), hombre (43,7%); por *edad* de 14 a 17 años (55,7%), de 14 a 25 (32,0%), más de 24 (12,3%); por *nivel de estudios* secundarios

1. Los resultados fueron publicados con el patrocinio de la Junta de Extremadura y la UNESCO en tres amplios libros. Tomas Calvo Buezas, *Racismo y solidaridad de españoles, portugueses y latinoamericanos*, *Los valores de los jóvenes españoles, portugueses y latinoamericanos*, y *La patria común iberoamericana*.

(68,1%) y estudios universitarios (31,9%) y por *tipos de Centros*, Público (60,2%), Privado (39,8%).

La muestra en *Colombia* de 2019 fue similar: (N=1.364) siendo algo superior el grupo de mujeres y universitarios. Los *lugares* principales de aplicación fueron: Cartagena, Sincelejo, Bogotá, Santa Marta, Medellín, Tunja, Cali, Sucre, Pereira, Florencia, Guajira y, en menor número, otras 40 poblaciones más.²

Advertimos que los datos de las submuestras de los países, que tienen menor número de encuestados, se deben leer con reserva. Colombia tiene unas muestras muy representativas en ambas macroencuestas: en 1993 fueron encuestados 2.084 escolares y en 2019, 1.364.

Una finalidad significativa del presente artículo es ofrecer a los investigadores latinoamericanos estos resultados y herramientas metodológicas para que hagan encuestas similares sobre estas relevantes temáticas en sus propios países con muestras más numerosas y representativas. Los resultados de la Encuesta Escolar Iberoamericana y todas mis publicaciones se pueden leer en mi página web www.inmigracionyracismo.es. Investigar y luchar por causas solidarias.

El orden de exposición del presente ensayo será el siguiente:

1. *Nacionalismo, racismo y xenofobia* (Identidad y mito patrio fundacional, prejuicios y antipatías a los diferentes).

2. *Hispanofobia e hispanofilia, amores y desamores entre hermanos* (La imagen

2. Los principales *colaboradores en Colombia*, a los que agradecemos su solidaria generosidad, son : Luis Díaz, Viviana Margarita Monterroza, Marisol Salazar, Elvira Soto, Rafael Martín Castillo, Agustín Elías Villar, Mónica Bustamante, Coordinación General de la Enseñanza de la Archidiócesis de Cartagena de Indias, Mónica R. Alonzo, Amaranto Daniel, Marisol Fernández, Maritza Juliet Tenorio, Alba Lucía Bustamante, Rafael Ballén, Álvaro Zuleta, Orlando Rodríguez, Ubaldo J. Buelvas, Félix J. Parra, Darly Luz Vargas, Sonia Luz Solar, Arleth Meza.

maldita de la Conquista y los lazos fraternales de historia en común).

3. *Cambios de valores* (machismo, moral sexual, religiosidad, felicidad).

1. NACIONALISMO, XENOFOBIA, RACISMO (1993-2019)

En este primer apartado, ofrecemos algunos datos de nuestras encuestas sobre la construcción de la identidad propia nacional y de cómo nos sentimos frente a los “otros diferentes” por nacionalidad, etnia, raza, religión u otra condición social, generando actitudes de distancia social, estereotipos, prejuicios, antipatías, xenofobia o racismo.

1.1 Nacionalismo, identidad y mito patrio fundacional

Para aproximarnos a estas complejas cuestiones, en la macroencuesta americana de 2019 (N=11.322) hicimos dos preguntas relacionadas sobre: a) ¿Quiénes creían ellos

que eran los 3 hechos más importantes de toda la historia de su país? b) ¿Cuáles eran los 3 personajes más importantes de toda la historia de su país?

La independencia de España, a principios del siglo XIX, es el mito fundacional y la principal seña de identidad nacionalista en todos los países americanos, aunque el conflicto armado y los Acuerdos de Paz en El Salvador, ocupan un lugar destacado también Colombia. En el caso de Cuba la Revolución Comunista (1959) ocupa el lugar estelar. En torno a la Independencia emergen los “héroes patrios” de los Libertadores y Fidel Castro, el “mesías salvador”.

Veamos algunos datos, primero sobre los 3 hechos más importantes de la historia de Colombia (N= 1.35) que se formuló como pregunta abierta, señalando el número absoluto de frecuencias en que se eligió ese hecho o periodo histórico. Estos fueron los 10 más elegidos.

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019 COLOMBIA (N = 1.350) Señala los 3 hechos más importantes en la historia de tu país Director: Dr. Tomás Calvo Buezas	Frecuencia (FR)
La independencia de Colombia (1810-1819)	696
Acuerdos de paz (2012- 2016)	471
La batalla de Boyacá (1819)	406
El bogotazo (1948)	208
Constitución Política (1991)	201
La masacre de las bananeras (1928)	132
Toma del Palacio de Justicia (1985)	132
Separación de Panamá (1903)	107
Muerte de Jorge Eliécer Gaitán (1948)	78
La guerra de los mil días (1899-1902)	78

Otros hechos más elegidos o significativos en Colombia fueron: Muerte de Pablo Escobar (1949-1993) (FR 45), Abolición de la esclavitud (1851) (FR 44), Premio Nobel de literatura (1982) (FR 70), Premio nobel de la paz (2016) (FR 40), Voto de la mujer (1957) (FR 27), Muerte de Luis Carlos Galán

(1989) (FR 59), Descubrimiento de América (1499-1550) (FR 55).

Datos comparativos con otros países. México (N=5.135) Independencia de España (Frecuencias de elección 3.836). Revolución mexicana de 1910 (FR 3.343), La batalla de Puebla de 1862 (FR 775), Descubrimiento y

colonización española (FR 526). *Guatemala* (N=933) Conflicto armado 1960-1996 (FR 544), Acuerdos de Paz 1991-1996 (FR 533), Revolución del 20 enero 1944 (FR 379), Independencia de Guatemala (FR 372). *El Salvador* (N=590): Acuerdos de Paz de 1992 (FR 329), Independencia (FR 260), Guerra Civil de 1980-1992 (FR 237), Asesinato y canonización de Monseñor Romero (FR 250). *Costa Rica* (N=167) Independencia del país (FR 85). Abolición del Ejército en 1948 (FR 70), *Venezuela* (N=745) La revolución 19 abril 1810 (FR 307), la Independencia (FR 142). Perú (N=172) Independencia (FR 122), Terrorismo de Sendero Luminoso (FR 38). Ecuador (N=1.242), Independencia (FR 566), cambio de moneda y dolarización del 2.000 (FR 355), Batalla de Pichincha de 1822 (FR 311). *Argentina* (N=526), Independencia (FR 298), Dictadura miliar de 1976 (FR 135), Guerra de las Malvinas (FR 133). *Puerto Rico* (N= 406), Independencia de España (FR 123), Conquista y Colonización de España (FR 109), Guerra invasiva de Estados Unidos en 1898 (FR 85). En Cuba realicé en 2019

una encuesta aplicada a 1.049 personas de todas las edades, pero en pregunta cerrada de 12 opciones, pudiendo señalar otro hecho, siendo los más elegidos, el triunfo de la Revolución fidelista (40%), la abolición de la esclavitud (29%), la Independencia de España (29%).

Se podría concluir que la Independencia de España se presenta como el hecho más importante señalado en primer lugar en todos los países, siendo este su mito fundacional y seña más importante de su identidad nacional, excepto en algunos países que han tenido guerras civiles el siglo XX como El Salvador y Guatemala, celebrando los Acuerdos de Paz, siendo excepcional el caso de Cuba, que mantiene la Revolución comunista de 1959, como el hecho patrio más importante de toda la historia de su país. Y estas hipótesis se confirman al preguntar por los tres (3) personajes más importantes de su historia, siendo estos los resultados en Colombia:

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019 COLOMBIA (N = 1.350) Señala los 3 personajes más importantes en la historia de tu país Director: Dr. Tomás Calvo Buezas	Frecuencia (FR)
Gabriel García Márquez. Premio Nobel de Literatura (1927-2014)	694
Antonio Amador José de Nariño. Político y Militar (1765-2014)	481
Simón Bolívar. Militar y político, fundador de la Gran Colombia y Bolivia (1783-1830)	477
Jorge Eliécer Gaitán. Jurista, escritor, político, orador (1898-1948)	475
Policarpa Salavarrieta. Conocida como La Pola, heroína de la independencia colombiana (1797-1817)	294
Luis Carlos Galán. Abogado, economista, periodista y político (1943-1989)	177
Francisco de Paula. Militar, político (1792-1840)	152
Jaime Garzón. Abogado, pedagogo, actor, mediador de paz (1960-1999)	77
Rafael Núñez. Político, militar y escritor (1825-1894)	64
Juan Manuel Santos. Político, economista y ganador de Premio Nobel de la Paz (1951)	58

Otros personajes significativos elegidos en Colombia. Cristóbal Colón (FR 77); Manuel Elkin Patarroyo, científico (1946) (FR 45); Gustavo Francisco Prieto (FR 41); Gustavo Rojas Pinilla (1900-1975) (FR 48); Pablo Escobar, narcotraficante, terrorista y político (1949- 1993) (FR 41); Álvaro Uribe, político, (1952) (FR 44) y Carlos Vives, cantante, actor y compositor (1961) (FR 38).

En otros países. Estos fueron los más elegidos. *México:* Benito Juárez, Hidalgo, Zapata, Pancho Villa, Porfirio Díaz, Frida Kahlo. *Guatemala:* Miguel Ángel Asturias, Rigoberta Menchú, músico Édgar Ricardo. *El Salvador:* Monseñor Romero, poeta Claudia Lyra, poeta Alfredo Espino. *Costa Rica:* poeta Carmen Lyra, procer de la Independencia Juan R. Mora. *Venezuela:* Andrés Bello, heroína en la Independencia, Ana María Campos, Sucre Libertador. *Perú:* Miguel M. Grau, Tupac Amará, Micaela Bastidas prócer de la Independencia. *Ecuador.* Eloy Alfaro presidente (1842-1912), independentistas Manuela Cañizares, Eugenio Espejo y Simón Bolívar. *Argentina.,* Libertador San Martín, militar Manuel Belgrano independentista, Presidente Sarmiento, Eva Perón. *Puerto Rico.* Albizú Campos, Louis Muñoz Marín, Eugenio María de Hostos. *Cuba:* Fidel Castro (44%), independentista Carlos Manuel de Céspedes, Antonio Maceo, guerrilleros Cienfuegos y Che Guevara.

Se puede concluir que dentro del panorama general de los tres hechos y tres personajes más impresentes de la historia singular de cada país, en la mayoría brilla la Independencia de España como mito fundacional y seña singular de identidad patria, que se reafirma en los personajes más importantes de la historia del país, habiendo excepciones en los países donde han existido guerras civiles actuales, como El Salvador, Guatemala y Colombia, en que estos hechos y personajes tienen gran admiración. En Cuba sobresale la Revolución comunista de 1959 y Fidel Castro, debiendo tener en cuenta, entre otros factores, que se trata de un régimen totalitario con un solo sistema de educación y de comunicación (prensa, radio y televisión).

Tres personajes del mundo más admirados en 2019, que no sean de tu país. Salimos de la tribu etnocéntrica patria y miramos al mundo exterior. Estos fueron los 15 más elegidos por el total de los 11.322 en 2019.

1° Albert Einstein (FR 2.147), 2° Barack Obama (FR 1.323), 3° Nelson Mandela (FR 1.254), 4° Adolf Hitler (FR 1.233), 5° Cristóbal Colón (FR 1.156), 6° Mahatma Gandhi (FR 934), 7° Isaac Newton (FR 929), 8° Charles Darwin (FR 836), 9° Aristóteles (FR 688), 10° Martín Luther King (FR 667), 11° Leonardo Da Vinci (FR 567), 12° Jesucristo (FR 564), 13° Teresa de Calcuta (FR 489), 14° Simón Bolívar (FR 412), 15° Frida Kahlo (FR 389).

En Colombia en 2019. 1° Nelson Mandela (FR 386), 2° Barack Obama (261), 3° Albert Einstein (212), 4° Aristóteles (176), 5° Martin Luther King (133), 6° Cristóbal Colon (141), 7° Simón Bolívar (124), 8° Mahatma Gandhi (101), 9° Napoleón Bonaparte (79), 10° Platón (79).

En la macroencuesta americana de 1993 (N=36.516) estos fueron los 10 personajes del mundo más admiradas: 1° El Papa 35,1%, 2° Madre Teresa de Calcuta 24,2%, 3° Bolívar 23,0%, 4° Cantinflas 21,7%, 5° Pelé 17,4%, 6° Picasso 13,7%, 7° General San Martín 13,3%, 8° Gandhi 12,9%, 9° Kennedy 11,1% y 10° Luther King 10,8%.

1.2 Prejuicios y antipatías a los diferentes

Los prejuicios frente a los otros pueden ser por varias razones, como la nacionalidad, la raza, la religión, el género y otras condiciones sociales o morales; y la distancia social y el grado de rechazo a los diferentes tiene varios escalones: no querernos relacionar con ellos, no querer casarnos, tenernos antipatía, echarlos de mi país o en el extremo llevarlos a los hornos crematorios.

En nuestra encuesta escolar iberoamericana de 1993, sondeamos los recelos matrimoniales, proponiendo una serie de grupos etnoraciales y preguntando

con “quiénes les molestaría casarse” siendo los cuatro grupos de mayor rechazo en el total de los 36.516, con los gitanos (les molestaría casarse con ellos/as al 43,6%), con los negros africanos (42.0%), con los moros-árabes (39.2%), con los judíos (38.5%). En Colombia, en 1993 (N=2.084), les molestaría casarse con negros de África (al 46.2%), con gitanos (al 43.6%), con judíos (al 43.1%).

Antipatías a los diferentes. En la encuesta de 2019, no indagamos los recelos; pero sí, otros indicadores similares de distancia social, proponiendo una serie de grupos diferentes, y rogando nos contestaran si tenían antipatías contra ellos. Y estos son los resultados en total de encuestados en 1991 (11.322) y en cada uno de los países, más los datos de la encuesta de España de 2019 (N=2476).

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019													
Señala a todos los grupos que tú sientes antipatía													
Director: Dr. Tomás Calvo Buezas													
OPCIONES DE RESPUESTA	Total (N=11322)	AL España (N=2476)	México (N=5135)	Guatemala (N=933)	El Salvador (N=590)	Costa Rica (N=167)	Colombia (N=1364)	Venezuela (N=745)	Perú (N=174)	Ecuador (N=1242)	Argentina (N=526)	Puerto Rico (N=406)	Otros de AL (N=40)
Los machistas	63,3%	85,9%	61,3%	71,8%	51,0%	73,8%	63,4%	60,0%	69,9%	62,2%	76,5%	79,8%	38,7%
Los racistas	62,4%	83,2%	61,9%	65,5%	50,6%	70,2%	61,1%	51,4%	65,1%	63,0%	74,8%	86,5%	45,2%
Las feministas radicales	36,1%	15,1%	38,5%	42,6%	19,9%	41,1%	30,8%	28,3%	47,3%	39,1%	31,8%	38,5%	38,7%
Drogadictos	29,4%	50,7%	31,3%	32,0%	27,8%	17,0%	25,3%	35,7%	28,1%	27,0%	26,6%	19,7%	29,0%
Las mujeres que abortan	26,4%	8,6%	25,8%	40,8%	34,1%	14,2%	30,1%	25,6%	16,4%	23,7%	14,7%	10,7%	16,1%
Los comunistas	13,0%	24,8%	8,5%	14,3%	9,0%	19,9%	12,0%	35,6%	17,1%	17,5%	17,3%	10,7%	9,7%
Curas	10,7%	27,7%	10,3%	12,6%	6,1%	27,0%	6,3%	7,3%	6,2%	11,9%	30,6%	9,3%	12,9%
Los homosexuales	10,2%	7,2%	10,6%	15,3%	15,7%	5,7%	9,4%	7,5%	4,8%	9,3%	5,9%	4,5%	9,7%
Los musulmanes	9,1%	15,0%	9,9%	8,0%	10,1%	5,7%	7,9%	15,2%	6,8%	7,3%	6,7%	3,9%	0,0%
Los españoles	8,4%	(No preguntó)	10,0%	7,1%	17,7%	5,0%	8,2%	2,6%	2,1%	5,9%	5,7%	5,1%	6,5%
Los norteamericanos	7,8%	7,3%	9,9%	6,8%	9,4%	9,9%	4,8%	3,1%	2,1%	3,4%	9,3%	12,9%	16,1%
Los judíos	6,8%	9,0%	8,4%	4,9%	9,4%	5,7%	5,9%	6,1%	2,7%	4,3%	4,5%	3,4%	9,7%
Rusos	4,8%	9,2%	5,2%	4,2%	9,6%	1,4%	3,9%	6,0%	0,7%	3,1%	4,3%	2,2%	9,7%
Los europeos	4,0%	(No preguntó)	4,4%	2,6%	9,6%	3,5%	3,9%	3,3%	1,4%	2,5%	3,8%	2,2%	3,2%
Los que son de otro color distinto al mío	3,3%	5,3%	4,3%	3,2%	5,2%	3,5%	2,5%	1,6%	0,0%	1,3%	2,4%	2,0%	6,5%
Los indios de América	2,5%	(No preguntó)	2,7%	1,8%	5,2%	3,5%	1,8%	2,7%	0,7%	1,4%	3,3%	1,1%	3,2%
Otros grupos	9,3%	(No preguntó)	7,4%	10,6%	5,0%	22,7%	7,6%	15,5%	13,0%	7,4%	21,6%	16,9%	19,4%

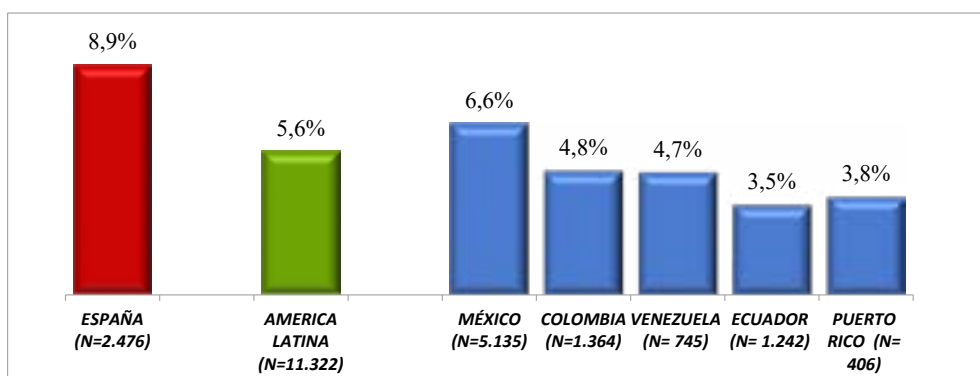
El total de encuestados americanos a la pregunta ¿Ante qué colectivos sienten antipatías?, respondieron: los machistas (63,3%), seguido de los racistas (62,4%) y menos acusadamente hacia las feministas radicales (36,1%). En Colombia reciben similares porcentajes de antipatías ante los machistas (63,4%), los racistas (61,1%) y las feministas radicales (30,8%).

Índices de antipatías en 2019, por países

La realización de estos índices se ha extraído a partir de la suma total de los porcentajes de la antipatía mostrada en la muestra Latinoamérica (N=11.322) hacia estos colectivos (53%), dividida entre la cantidad de los colectivos antes mencionados, cuyo resultado se establece en un 44,4% sobre un total de *antipatía hacia los diferentes*. También incluimos los datos de España y de 5 países americanos con muestras más representativas, incluida Colombia.

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019							
ÍNDICE I: ANTIPATÍAS A LOS DIFERENTES 2019							
Comparativa antipatías América Latina y España de 2019							
Director: Dr. Tomás Calvo Buezas							
INDICADORES	ESPAÑA (N=2.476)	AMERICA LATINA (N=11.322)	MÉXICO (N=5.135)	COLOMBIA (N=1.364)	VENEZUELA (N= 745)	ECUADOR (N= 1.242)	PUERTO RICO (N= 406)
1. Españoles	-	7,7%	9,2%	7,6%	2,4%	5,3%	4,4%
2. Norteamericanos	7,3%	7,1%	9,2%	4,5%	3,0%	3,1%	11,3%
3. Otros latinos	7,6%	4,1%	4,8%	3,9%	2,1%	2,6%	2,5%
4. Europeos	-	3,7%	4,1%	3,6%	3,1%	2,3%	2,0%
5. Rusos	9,2%	4,3%	4,8%	3,6%	5,6%	2,8%	2,0%
6. Los que son de otro color distinto al mío	5,3%	3,0%	4,0%	2,3%	1,5%	1,2%	1,7%
7. Judíos	9%	2,3%	2,5%	1,7%	2,6%	1,3%	1,0%
8. Musulmanes	15%	6,2%	7,8%	5,5%	5,8%	3,9%	3,0%
TOTAL	53,4%	44,4%	53,0%	38,3%	37,9%	27,8%	30,3%
ÍNDICE Antipatías a los diferentes	8,9%	5,6%	6,6%	4,8%	4,7%	3,5%	3,8%

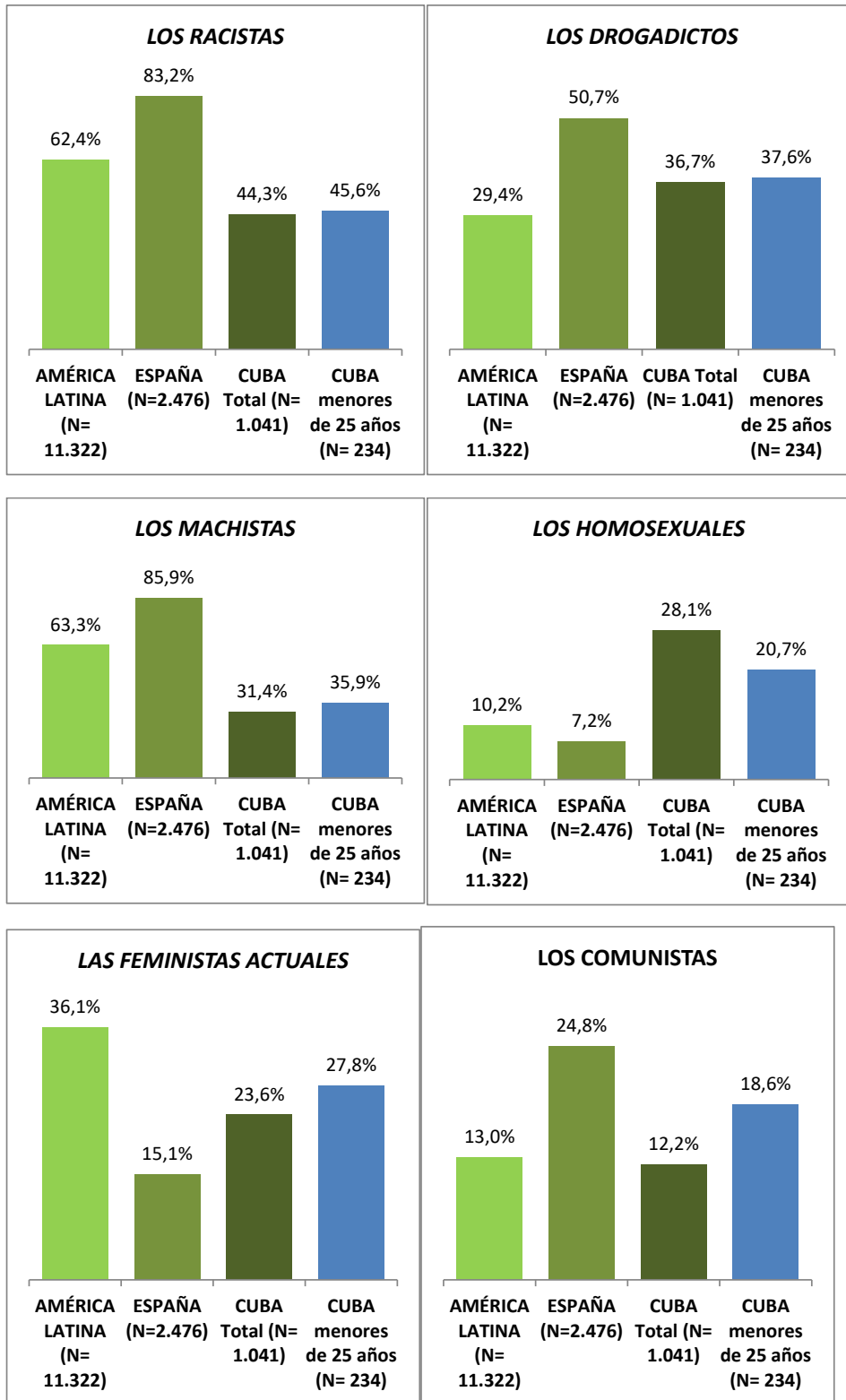
Índice de Antipatías a los diferentes (Encuesta 2019)

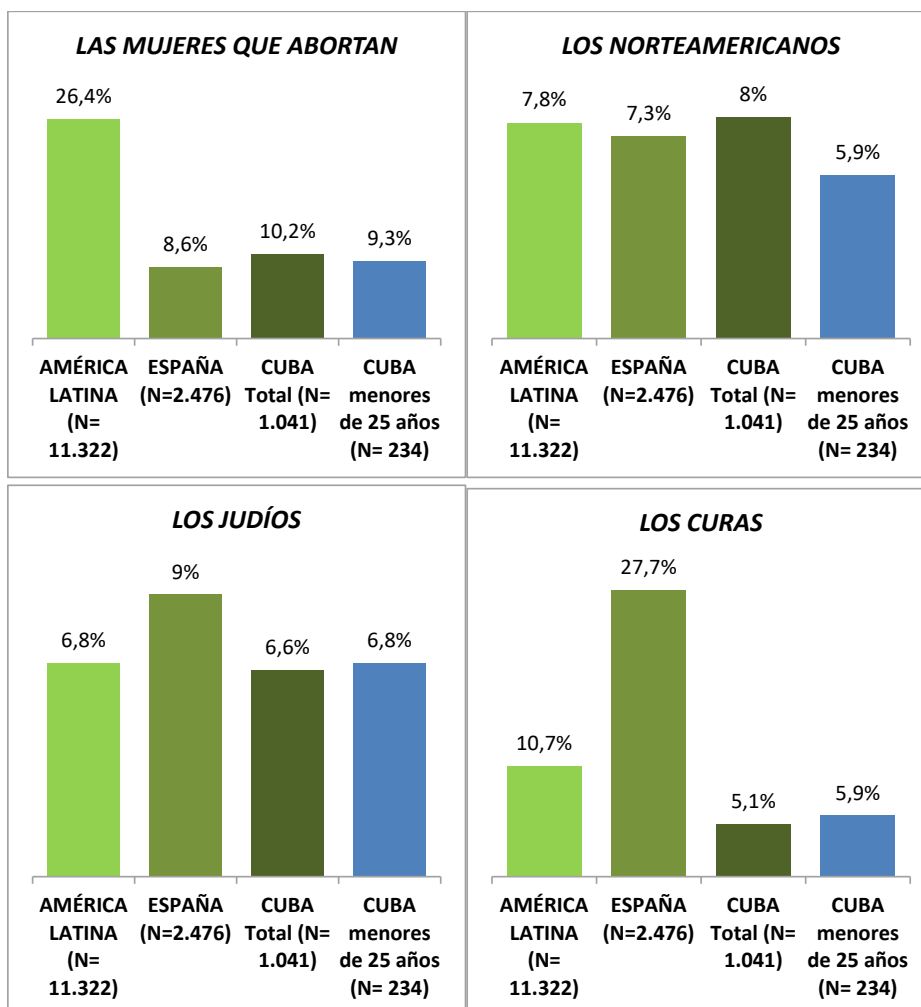


En España observamos un índice de antipatía hacia colectivos diferentes es del 8,9%, siendo mayor que en América Latina (5,6%). Por países latinoamericanos aquí señalados, vemos que lo encabeza México (6,6%), le sigue Colombia (4,8%), Venezuela (4,7%), Puerto Rico (3,8%) y, por último, se sitúa Ecuador (3,5%). Lo veamos en una gráfica del índice de antipatías por países.

Comparativa de antipatías 2019 en América, España y Cuba. Comparamos los

porcentajes de antipatías de América, España y Cuba; y, desagregamos en las gráficas del total de encuestados de todas las edades (N=1.041), la submuestra de los menores de 25 años (N=234) con el fin de comparar mejor los resultados, ya que tanto la encuesta de América como la de España se aplicó a jóvenes estudiantes de similares edades. Mostramos los porcentajes comparativos de antipatía contra algunos grupos:





En la macroencuesta americana de 1993 (N= 36.516) preguntamos “contra qué grupos ellos tenían prejuicios”, siendo los más señalados los protestantes (27.0%), los gitanos (26, 2%), los judíos (20, 9%), los norteamericanos (18,6%), los españoles (16, 8%), los negros (15,1%), los indios de América (13,4%). En Colombia en 1993 confesaron sus prejuicios contra: los norteamericanos, 28,2%; los protestantes, 27,5%; los moros-árabes, 25, 2%; los gitanos, 23,3%; los españoles, 17,6%; los negros, 17,5% y los indios, 14.2%.

En 1993 también preguntamos –pero no en 2019– ¿A quiénes echarías de tú

país? Siendo los grupos objeto del mayor racismo militante en la encuesta americana (N=36.516): a los gitanos (26,7%), a los judíos (23,8%), a los moros-árabes (21,6%), asiáticos (17,1%), negros de África (16,3%), a los norteamericanos (15,1%), a los españoles (13,2%), a los indios americanos (12,7%). En Colombia las respuestas fueron: a los judíos (21,6%), a los norteamericanos (19,1%), a los gitanos (19,1%), a los moros-árabes (19,1%), a los españoles (16,9%), a los negros de África (12,5%), a los europeos (9,6%), a los indios de América Latina (8,8%), a los negros de América (8,6%), a los blancos (5,2%), a otros latinoamericanos (4,1%).

2. Hispanofobia e hispanofilia. Amores y desamores entre hermanos

En este apartado analizamos las imágenes negativas y positivas sobre las relaciones entre los diversos países americanos y España. Concretamente también sondeamos en las opiniones en torno a los 500 años del Descubrimiento de América en 1492 y los 500 años de la llegada y Conquista de México por Hernán Cortés. Los sentimientos de los miles de encuestados americanos muestran, a la vez, algo más de mitad condena de la

Conquista española, a la vez que la gran mayoría resaltan y aprecian los lazos y cosas buenas que la Colonización dejó en América como la lengua, la religión, el mestizaje. Colombia comparte similares valoraciones.

2.1 ¿Genocidio o civilización? Hubo de todo En primer lugar, formulamos en la encuesta de 2019 una evaluación global sobre la imagen final más prevalente sobre la Conquista y Colonización españolas, si la valora más bien como un genocidio o como una obra civilizadora, siendo estos los resultados por países.

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019														
En relación con la etapa colonial ¿Cuál es tu valoración de la Conquista y Colonización española?														
Director: Dr. Tomás Calvo Buezas														
Opciones de respuesta	Total (N=11322)	A.L. España (N=2476)	México (N=5135)	Guatemala (N=933)	El Salvador (N=590)	Costa Rica (N=167)	Colombia (N=1364)	Venezuela (N=745)	Perú (N=174)	Ecuador (N=1242)	Argentina (N=526)	Puerto Rico (N=406)	Otros de AL (N=40)	Cuba (N=1041)
Fue una gran obra civilizadora	33,2%	38,2%	41,0%	16,6%	31,7%	11,4%	33,2%	47,5%	28,1%	20,3%	19,1%	7,1%	40,5%	44,4%
Fue un genocidio y matanza de indios	66,8%	61,8%	59,0%	83,4%	68,3%	88,6%	66,8%	52,5%	71,9%	79,7%	80,9%	92,9%	59,5%	55,6%

En respuesta a *¿cuál es tu valoración de la conquista y colonización española?* la mayoría de los encuestados identificó la misma como *un genocidio y matanza de indios* (66,8%) y tan solo un 33,2% vio *la colonización* como una *gran obra civilizadora*. Colombia elige la imagen de genocidio (66,8%) y de obra civilizadora (33,2%) en los mismos porcentajes del total americano.

En la macroencuesta escolar iberoamericana de 1993

(N= 43.816) -incluida España con 5.168 encuestados y Portugal con 2.132 escolares-,

hicimos esta misma pregunta y formulación, la opción mayoritaria fue también la del genocidio en América (63,2%) y en España (49,2%), contrastando con al submuestra de Portugal (N=2.132), que en todas estas cuestiones presenta una muy notable autoestima de su colonización, como lo muestra el que solo un minoritario 29,1% eligió la valoración de genocidio frente al mayoritario 69,5% de portugueses que eligieron que fue “una gran obra civilizadora”. Colombia en 1993 (N=2.084) selección el genocidio con un 74,4%, superior al 66,8% de 2019.

ENCUESTA DE VALORES 1993-2019 (España, México, Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Colombia)														
La conquista y colonización Española de América ¿Fue una gran obra civilizadora o un genocidio de indios? (Señala UNA)														
Director: Dr. Tomás Calvo Buezas														
Opciones de respuesta	AMÉRICA LATINA		ESPAÑA		MÉXICO		GUATEMALA		COSTA RICA		EL SALVADOR		COLOMBIA	
	2019 (N=11322)	1993 (N=36.516)	2019 (N=2476)	1993 (N=5.168)	2019 (N=5135)	1993 (N=4012)	2019 (N=933)	1993 (N=1545)	2019 (N=167)	1993 (N=968)	2019 (N=590)	1993 (N=1229)	2019 (N=1364)	1993 (N=2084)
Fue una gran obra civilizadora	33,2%	33,6%	38,2%	43,9%	41,0%	45,1%	16,6%	38,0%	11,4%	31,7%	31,7%	37,9%	33,2%	24,7%
Fue un genocidio y matanza de indios	66,8%	63,2%	61,8%	49,2%	59,0%	53,8%	83,4%	57,5%	88,6%	67,7%	68,3%	60,2%	66,8%	74,4%

Si hacemos la valoración de la Conquista y Colonización con cuatro (4) opciones, comprobamos que esa radicalidad binaria de genocidio/civilización puede ser inadecuada para encerrar en dos sintagmas verbales los millones de hechos y actores de 300 años de historia en común. Por eso formulamos la cuestión con cuatro opciones, dos extremas todo fue bueno/todo fue malo y dos intermedias “hubo de todo”, pero *más malo que bueno/más bueno que malo*.

Al considerar tanto lo bueno como lo malo de la Colonización más de la mitad de encuestados piensan que hubo de todo un

poco, pero *hubo más malo que bueno* (53,9%). Una minoría, pero significativa son también los que piensan que *hubo de todo un poco*, pero *hubo más bueno que malo* (34,3%). Las posiciones extremas de la leyenda rosa (todo fue bueno, 4,3%) y de la leyenda negra (todo fue malo, 7,4%) fueron escasas. En el caso de Colombia, también es la opción mayoritaria *hubo de todo un poco*, pero *hubo más malo que bueno* (58,2%), siendo menor los que piensan que hubo de todo un poco, pero *hubo más bueno que malo* (33,0 %), siendo exiguas las opciones extremistas de *todo fue bueno* (3,0 %) y de *todo fue malo* (5,7%).

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019														
Considerando tanto lo bueno como lo malo de la Colonización, elija una de las siguientes opciones...														
Director: Dr. Tomás Calvo Buezas														
Opciones de respuesta	Total L. A. (N=11322)	España (N=2476)	México (N=5135)	Guatemala (N=933)	El Salvador (N=590)	Costa Rica (N=167)	Colombia (N=1364)	Venezuela (N=745)	Perú (N=174)	Ecuador (N=1242)	Argentina (N=526)	Puerto Rico (N=406)	Otros. de AL (N=40)	Cuba (N=1041)
Todo fue malo; no hicieron nada bueno	7,4%	7,0%	7,1%	10,8%	10,1%	12,0%	5,7%	6,2%	2,1%	7,0%	8,1%	9,2%	8,1%	18,5%
Hubo de todo un poco, pero hubo más bueno que malo	34,3%	38,3%	39,2%	20,4%	32,3%	18,0%	33,0%	51,6%	32,4%	29,1%	21,4%	14,4%	44,9%	14,8%
Hubo de todo un poco, pero hubo más malo que bueno	53,9%	51,0%	48,4%	67,5%	51,0%	69,2%	58,2%	34,1%	62,0%	61,8%	67,8%	75,9%	27,1%	51,9%
Todo fue bueno	4,3%	3,7%	5,3%	1,3%	6,6%	0,8%	3,0%	8,1%	3,5%	2,1%	2,8%	0,6%	19,9%	14,8%

En la macroencuesta escolar iberoamericana de 1993

(N= 43.816), también en la muestra americana (N=36.516) la opción mayoritaria fue la que hubo de todo, pero *más malo que bueno* (53,3%), superior al porcentaje de que hubo más bueno que malo (25,4%), siendo menores las opciones extremas de que *todo fue malo* (13,2%) y *todo fue bueno* (5,5%). En España también fue mayoritaria, la respuesta de que *hubo de todo*, pero *más malo que bueno* (45,7%), contrastando una vez más con Portugal, cuya mayoritaria respuesta es que *hubo de todo*, pero *más bueno que malo* (58,6%).

En Colombia en 1993 (N=2.084) fue también mayoritaria la opción que hubo de todo un poco, pero *más malo que bueno* (62,9%), superior al *hubo de todo*, pero *más*

bueno que malo (20.8%), siendo inferiores las valoraciones radicales de que *todo fue malo* (13,0%) o de que *todo fue bueno* (1,8%).

Índice comparativo de imágenes negativas sobre la Conquista y Colonización española

Si construimos un índice agrupando todas las contestaciones críticas de la encuesta de 2019, tendríamos estos resultados. Visualice los datos y porcentajes que le llame la atención.

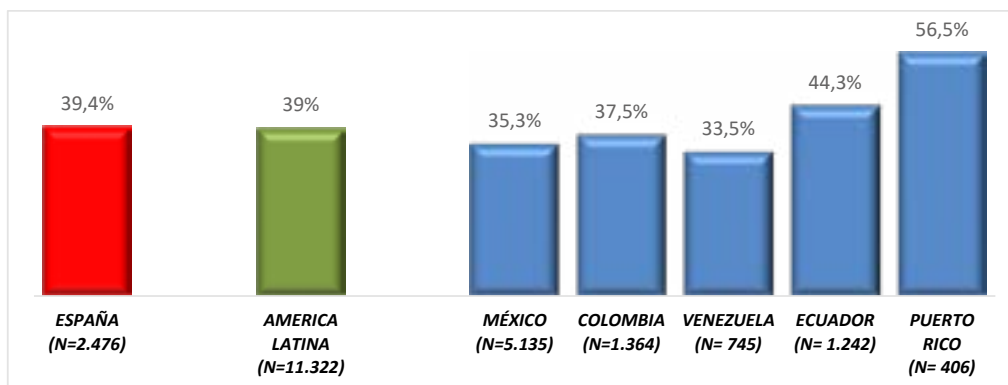
ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019 ÍNDICE IMÁGENES NEGATIVAS DE LA CONQUISTA Y COLONIZACIÓN Variaciones antipatías Comparativa Conquista y Colonización América Latina y España de 2019 Director: Dr. Tomás Calvo Buezas							
INDICADORES	ESPAÑA (N=2.476)	AMERICA LATINA (N=11.322)	MÉXICO (N=5.135)	COLOMBIA (N=1.364)	VENEZUELA (N= 745)	ECUADOR (N= 1.242)	PUERTO RICO (N= 406)
1. Fue un genocidio y matanza de indios	59,9%	66,8%	59,0%	66,8%	52,5%	79,7%	92,9%
2. Todo fue malo; no hicieron nada bueno.	6,9%	7,4%	7,1%	5,7%	6,2%	7%	9,2%
3. Hubo más malo que bueno	50%	53,9%	48,4%	58,2%	34,1%	61,8%	75,9%
4. Nada, ninguna cosa les agradezco	8,6%	4,3%	4,5%	2,9%	5,9%	3,7%	4,9%
5. Ninguno de estos grupos hizo nada bueno	25,6%	22,8%	19,8%	17,5%	16,5%	26,2%	45,7%
6. A ningún español admiro	37%	19,8%	18%	14,3%	20,5%	19,6%	42,4%
7. Es una historia verdadera la matanza de indios.	71,5%	83,4%	78%	89,1%	80,2%	91,2%	96,8%
8. No debe conmemorarse nada	49,3%	47,7%	41,2%	46,2%	36,5%	59,4%	72,1%
9. A ninguno, fueron unos genocidas	45,6%	45,1%	41,7%	36,7%	49,2%	49,7%	68,4%
TOTAL	354,4%	351,2%	317,7%	337,4%	301,6%	398,3%	508,3%
ÍNDICE Imágenes negativas de la Conquista y Colonización	39,4%	39%	35,3%	37,5%	33,5%	44,3%	56,5%

En esta gráfica América Latina (N=11.322) presenta un índice de imagen negativa con respecto a la Conquista española del 39%, mientras que en España (N=2.472) presenta una imagen negativa

prácticamente similar del 39,4%. Si miramos a los países latinoamericanos, vemos que a la cabeza se sitúa Puerto Rico (56,5%) seguido por Ecuador (44,3%), Colombia (37,5%), México (35,3%) y Venezuela (33,5%).

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019 ÍNDICE IMÁGENES NEGATIVAS DE LA CONQUISTA Y COLONIZACIÓN

Comparativa Conquista y Colonización América Latina y España de 2019



2.2 Lazos fraternales entre España y América

Quien se fijara únicamente en las imágenes negativas contra España que resuman los anteriores datos, desconocería otros sentimientos profundos y cariñosos que los hispanoamericanos tienen a los españoles actuales. He residido cinco años en Colombia, Venezuela y México (1962-1967) y cinco años en los Estados Unidos (1972-1975) trabajando y conviviendo con latinoamericanos, habiendo dado además conferencias en todos los países de América Latina.

He recibido el respeto y formalidad verbal que los latinoamericanos tienen frente a todos los extranjeros (que contrasta con la “mala educación verbal” de los españoles), pero además me han regalado su hospitalidad generosa y su amistad sincera. Por otra parte estoy casado con

una mujer mexicana, por mis hijos corre sangre extremeña y llevan dos nombres, uno de ellos en Nahuatl (Tonantzin, Xóchtli y Quetzalcóatl). Por supuesto he comprobado –alguna vez sufrido un poco– esas imágenes y opiniones negativas, transmitidas principalmente por el reto oficial en la escuela, pero he disfrutado mucho más con su cariño, advirtiendo que *existen a la vez las dos imágenes*, y con unos tragos siempre los “chapetones” y “gachupines, hijos de la chingada”, finalizando con un abrazote a la “madre patria”. Todos estos sentimientos e imágenes conviven en el corazón y en la mente de muchos americanos.

Y esto se refleja muy bien en nuestras encuestas americanas, si de las imágenes negativas, pasamos a preguntar ¿Cuáles fueron las cosas positivas que dejaron los españoles? Estas fueron las respuestas mayoritarias, resaltando **Colombia** con la elección de la lengua con un 64,6%.

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019													
Acerca de las posibles cosas buenas que dejaron a los americanos los españoles; elija dos que usted valora más de la herencia española													
Director: D. Tomás Calvo Buezas													
Opciones de respuesta	Total (N=11322)	AL España (N=2476)	México (N=5135)	Guatemala (N=933)	El Salvador (N=590)	Costa Rica (N=167)	Colombia (N=1364)	Venezuela (N=745)	Perú (N=174)	Ecuador (N=1242)	Argentina (N=526)	Puerto Rico (N=406)	Otros de AL (N=40)
La lengua castellana	44,3%	40,8%	36,7%	44,8%	46,0%	37,8%	64,6%	51,0%	45,8%	50,1%	45,0%	40,6%	46,2%
La religión cristiana	19,3%	11,3%	14,1%	31,9%	35,1%	11,9%	21,3%	29,3%	26,1%	20,9%	10,0%	14,9%	42,3%
El mestizaje de sangre	17,4%	17,4%	16,8%	14,0%	17,9%	20,0%	20,2%	19,3%	15,5%	15,7%	12,0%	30,3%	7,7%

Y si preguntamos por los *vínculos que más nos unen*, se repite en primera opción la lengua (48,7%), seguida de la religión (30,8%), historia común (27,6%), mestizaje (27,4%), costumbres (16,5%) y carácter (8,2%), existiendo un 9,2% que afirma “que nada nos une, no me siento unido a los españoles”. **Colombia** sobresale en la elección de la misma lengua como el mayor vínculo entre España y América (59,8%) frente al 48,7% del total americano y es menor (un 6,2% frente al 9,2% americano que selecciona *que No le une nada a España*).

La conclusión final es agrídulce y ambivalente; por una parte se resalta y crece el reconocimiento de vínculos comunes, como la lengua, el mestizaje, la religión, los inventos o los monumentos coloniales y por otra, están esculpidas en granito imborrable las imágenes negativas de la Conquista, sintetizadas en el sintagma de genocidio-matanza de indios-esclavitud-ansia de oro. En consecuencia, la leyenda negra sigue cabalgando y la hispanofobia con su discurso de odio siguen latiendo en el corazón y la mente de muchos hermanos

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019													
En tu opinión personal ¿Qué es lo que más une a los hispanoamericanos y a los españoles?													
Director: D. Tomás Calvo Buezas													
Opciones de respuesta	Total AL (N=11322)	España (N=2476)	México (N=5135)	Guatemala (N=933)	El Salvador (N=590)	Costa Rica (N=167)	Colombia (N=1364)	Venezuela (N=745)	Perú (N=174)	Ecuador (N=1242)	Argentina (N=526)	Puerto Rico (N=406)	Otros de AL (N=40)
La misma sangre por el mestizaje	27,4%	17,8%	30,1%	22,6%	27,9%	15,7%	27,7%	25,1%	23,1%	25,4%	20,7%	24,5%	30,8%
La religión	30,8%	13,1%	33,4%	35,7%	44,0%	29,1%	29,3%	16,6%	39,9%	29,6%	14,7%	17,7%	26,9%
La misma lengua	48,7%	72,9%	43,8%	44,5%	37,4%	67,9%	59,8%	42,1%	54,5%	53,8%	68,1%	65,5%	50,0%
Las costumbres y el folclore	16,5%	14,6%	16,1%	16,6%	15,0%	9,0%	17,6%	18,6%	18,2%	12,9%	21,9%	22,1%	11,5%
El carácter y la forma de ser	8,2%	18,3%	8,5%	4,2%	9,1%	2,2%	8,7%	16,3%	4,2%	5,4%	7,0%	8,8%	11,5%
Una historia común	27,6%	42,4%	26,4%	32,6%	22,2%	26,9%	29,1%	32,8%	25,9%	26,6%	30,7%	26,8%	23,1%
NADA, no me siento unido a España	9,2%	5,5%	9,4%	13,2%	8,0%	15,7%	6,2%	9,5%	3,5%	8,6%	12,2%	7,7%	0,0%
Otra cosa	1,6%	2,7%	1,6%	1,2%	0,8%	1,5%	0,8%	3,1%	3,5%	1,5%	2,5%	1,5%	3,8%

hispanoamericanos, pero también en muchos jóvenes españoles.

3. CAMBIO DE VALORES (1993-2019). Menos machismo, más permisividad sexual, menos religiosidad

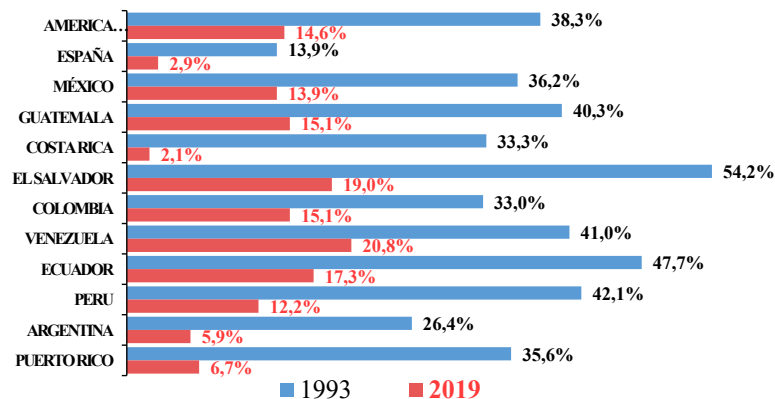
Veamos ahora la evolución de ciertos valores, como la igualdad de género, la moral sexual y la religiosidad.

3.1 Desciende el machismo, crece la igualdad de género

A la pregunta si se estaba de acuerdo o en desacuerdo con la proposición “de que en la familia el hombre manda y la mujer obedece” en la muestra americana de 1993, un 38,3% respondió estar de acuerdo con esa proposición machista, reduciéndose a un 14,4% en 2019. En el caso de Colombia se redujo de un 33,0% en 1993 a un 15,1% en 2019, y así en todos los demás países, como se ve en la gráfica siguiente:

Encuesta latinoamericana de valores 1993-2019

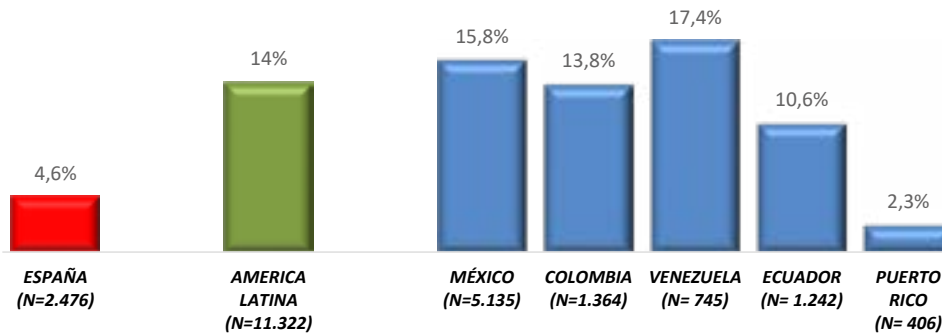
MACHISMO



El machismo está afortunadamente en baja, creciendo el valor de la igualdad entre hombres y mujeres, lo cual es una buena

noticia. Ello acontece en todos los países, aunque haya diferencias en esta evolución, como lo muestra la gráfica siguiente:

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019
Indicador machismo
Comparativa machismo en España y América Latina 2019



3.2 Moral sexual. Crece la permisividad sexual

En la encuesta de 2019 presentamos seis proposiciones sobre moral sexual preguntando si se estaba *de acuerdo o en desacuerdo* con cada una de ellas, en la forma condenatoria de infidelidades conyugales, divorcio, aborto y relaciones

prematrimoniales. A los que contestaron “no estar de acuerdo con esa proposición”, lo denominamos *permisividad sexual* y a los que contestaron estar de acuerdo con su condena, le llamamos *resistencia ética*, como defensores de la moral tradicional. En la siguiente tabla comparamos varios países, ente ellos Colombia.

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019 ÍNDICE: PERMISIVIDAD SEXUAL							
Comparativa Permisividad Sexual en España y América Latina 2019							
% de los que contestaron “Estar en desacuerdo con las proposiciones de condena de las relaciones prematrimoniales, del divorcio, del aborto y de las infidelidades conyugales (igual a permisividad)”							
Director: Dr. Tomás Calvo Buezas							
INDICADORES % de los que contestaron “Estar en desacuerdo con las siguientes proposiciones”	ESPAÑA (N=2.476)	AMÉRICA LATINA (N=11.322)	MÉXICO (N=5.135)	COLOMBIA (N=1.364)	VENEZUELA (N= 745)	ECUADOR (N= 1.242)	PUERTO RICO (N= 406)
1. Las mujeres deben ser fieles a sus maridos, aunque ellos anden con otras mujeres. En desacuerdo.	95,5%	87,2%	88,2%	85,8%	83%	84,7%	94,4%
2. Los novios, no deben tener relaciones sexuales prematrimoniales	90,2%	63%	66,4%	61%	68,8%	60,1%	86,2%
3. Los esposos, si tienen niños pequeños, no deben divorciarse	86%	74,2%	73,4%	73,8%	74,5%	77,2%	88,2%
4. El aborto es condenable y no permitido a una buena mujer	89,7%	64,1%	66,2%	59,7%	58,6%	65,5%	85,8%
5. El tener aventuras es siempre condenable en la esposa	86,2%	73,6%	75,7%	71,9%	62,5%	71,3%	77,2%
6. El tener aventuras amorosas es siempre condenable en el esposo	85,5%	72,2%	75%	68,6%	61,6%	68,5%	80,7%
Total	533,1%	434,3%	444,9%	420,8%	409%	427,3%	512,5%
Índice Permisividad sexual	88,9%	72,4%	74,2%	70,1%	68,2%	71,2%	85,4%

Que las y los lectores hagan su propia interpretación según sus valores. Si comparamos las mismas preguntas que se hicieron tanto en 2019 como 1993, tenemos este índice de permisividad sexual, es decir los porcentajes de los jóvenes que dijeron *estar en desacuerdo* con la

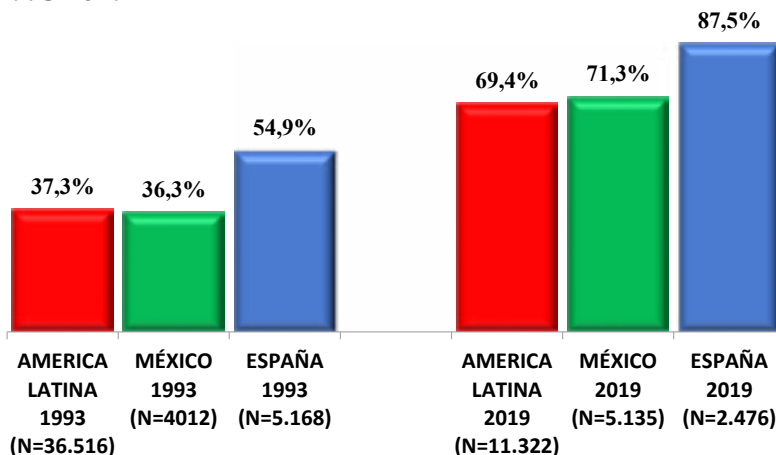
condena de las infidelidades conyugales, del aborto, del divorcio y de las relaciones prematrimoniales. Hemos seleccionado el total de América Latina en 1993 y 2019, y de otros dos países (México y España), por su diversidad y por su gran número de encuestados.

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 1993-2019 ÍNDICE PERMISIVIDAD SEXUAL 1993-2019 Comparativa de permisividad sexual entre el total de América Latina, México y España de 1993-2019 % de los que contestaron "Estar en desacuerdo con las proposiciones de condena de las relaciones prematrimoniales, del divorcio, del aborto y de las infidelidades conyugales (igual a permisividad)" Director: Dr. Tomás Calvo Buezas						
INDICADORES % de los que contestaron "Estar en desacuerdo con las siguientes proposiciones"	AMÉRICA LATINA 1993 (N=36.516)	MÉXICO 1993 (N=4.012)	ESPAÑA 1993 (N=5.168)	AMÉRICA LATINA 2019 (N=11.322)	MÉXICO 2019 (N=5.135)	ESPAÑA 2019 (N=2.476)
1. Permisividad ante las relaciones prematrimoniales	46%	36,4%	72%	63,0%	66,4%	90,2%
2. Permisividad ante el divorcio	45,3%	43,5%	55,8%	74,2%	73,4%	86%
3. Permisividad ante aborto	30,2%	35,8%	60%	64,1%	66,2%	89,7%
4. Permisividad ante el adulterio de la esposa	31,4%	32,1%	43,2%	73,6%	75,7%	86,2%
5. Permisividad ante el adulterio del esposo	33,5%	33,8%	43,7%	72,2%	75,0%	85,5%
TOTAL	186,4%	181,6%	274,7%	347,1%	356,7%	437,6%
ÍNDICE						
Permisividad sexual	37,3%	36,3%	54,9%	69,4%	71,3%	87,5%

Veamos estos índices de permisividad de 1993 y 2019 en el total de América, en México y España:

Comparativa de permisividad sexual entre el total de América Latina, México y España de 1993-2019

% de los que contestaron "Estar en desacuerdo con las proposiciones de condena de las relaciones prematrimoniales, del divorcio, del aborto y de las infidelidades conyugales (igual a permisividad)".

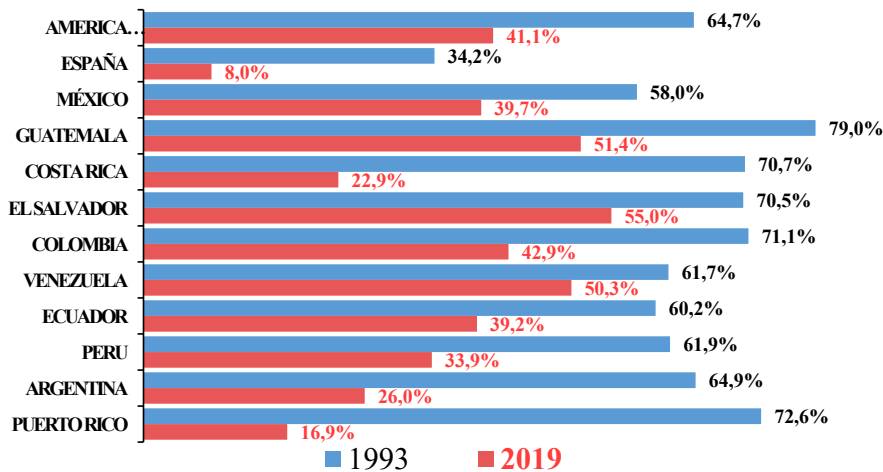


El notable auge de la permisividad sexual en 26 años es evidente en el total de América Latina, en México y España. En el caso de Colombia es similar estos cambios en la moral sexual, si en 1993 condenaban el divorcio un 46,4%, en 2019 son menos los que lo condenan (27,8%), mostrándose el auge de la permisividad sexual en esa norma ética. Y de igual manera, en otras conductas. En 2019 condenaban el aborto un 71,1% de escolares colombianos y ahora es solo 42,0%. Y en el caso de la infidelidad de la esposa, del 70,3% que lo condenaban ha pasado al 42,3%. Y

este cambio de la moral tradicional a una ética permisiva y hedonista se manifiesta en todos los países. Elijamos dos tablas que nos manifiestan el descenso de condena entre 1993 y 2019 del aborto y de la infidelidad conyugal de la esposa, que nos confirma el ascenso y mayor permisividad sexual ante el aborto y la infidelidad femenina en 2019.

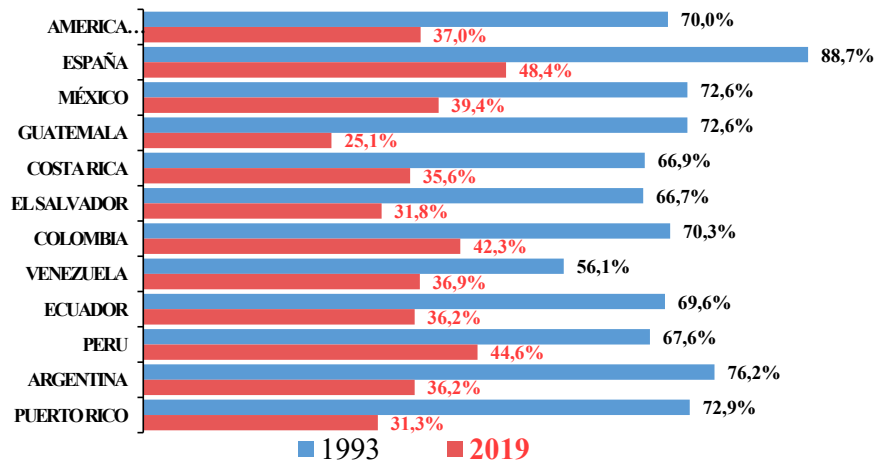
El aborto es condenable y no permitido a una buena mujer

(Decrece el porcentaje de los que condenan el aborto, creciendo los permisivos)



Y similares cambios se evidencian en la menor condena de la *infidelidad femenina*, creciendo el número de los permisivos.

El tener aventuras amorosas fuera del matrimonio es siempre condenable en la esposa *(Decrece el porcentaje de los que condenan el aborto, creciendo los permisivos)*



¿Hay diferencias por género en la moral sexual? Como puede verse por los datos siguientes de la encuesta americana de 2019 (N= 11.322), hay significativas diferencias. A.) Están de acuerdo, en que las *mujeres deben ser fieles* aunque el esposo le sea infiel, el 11% de chicas y el 15% de chicos. B) De acuerdo en que los novios no deben mantener *relaciones prematrimoniales*, el 40% de las mujeres y el 33,1% de los hombres. C). De acuerdo en que los esposos no deben divorciarse, si tienen niños pequeños, 19,8% de chicas y 33,1% de chicos. D) *El aborto es condenable*, 33,6% de mujeres y 39% de hombres. E) *Las aventuras amorosas en la esposa* son condenables, 22,2% de las mujeres y el 31,8% de hombres. F) De acuerdo con que las *aventuras amorosas del esposo* son condenables, 24,2% de mujeres y 32,5% de hombres. Los tantos por ciento (%) que quedan hasta llegar al 100% en cada una de las proporciones son los porcentajes mayoritarios de los que no condenan esas conductas de moral sexual, siendo permisivos o permisivas ante ellos. Los datos en Colombia son similares a la muestra general americana.

Conclusiones sobre el cambio de valores en la moral sexual ¿avance o retroceso ético?

A la vista de estos datos, cada lector puede libremente interpretarlos y evaluarlos. Nosotros ofrecemos unas reflexiones, admitiendo que nuestro punto de vista es discutible.

La condena moral de las *relaciones sexuales prematrimoniales, el aborto, el divorcio o las infidelidades conyugales* tanto en América Latina como en España desde 1993 a 2019 es cada vez menor, aumentando –por lo tanto– la permisividad sexual. Para América Latina se ha disparado del 44,2% en 1993 al 72,4% en 2019, mientras que en España la permisividad sexual por parte de los jóvenes se ha incrementado del 55,8% al 88,9%. Colombia, por su parte, tiene un índice de permisividad sexual de un 70,1% algo menor que el índice americano del 72,4% y ambos notablemente inferior al índice de permisividad sexual de España con un 88,9%, lo cual nos prueba que el grado de

secularización, relativismo moral, hedonismo individualista y descristianización en la sociedad española es notablemente más alto que en las sociedades latinoamericanas.

Con respecto al *Índice de permisividad sexual* (1993-2019) es evidente el número creciente de jóvenes que *no condenan el aborto, el divorcio, las relaciones prematrimoniales, las infidelidades conyugales*, que defienden una moral no punitiva, indolora, placentera, hedonista e individualista. Todo ello es resultado del proceso creciente de secularización, nihilismo hedonista y otras corrientes positivas ideológicas como el movimiento feminista y la autonomía personal. No obstante, hay que anotar que *sigue existiendo un grupo de jóvenes que se resisten ante esas ideologías* y se mantienen firmes en sus valores y creencias.

Es evidente el gran impacto en América Latina y en España del creciente proceso de secularización, descristianización, relativismo moral, influencia de la pornografía y de las redes sociales, que socaba los fundamentos de la moral tradicional represiva, arrinconada y menos-apreciada por el triunfo de una moral “indolora”, no punitiva, complaciente, relativista, nihilista, hedonista e individualista. Desde otra óptica axiológica, *estos cambios en la moral sexual pueden evaluarse como positivos y progresistas*, porque nos manifiestan el avance de los derechos y de la liberación de la mujer, de la igualdad de género, del final de la opresión represiva religiosas y del triunfo de la libertad individual en el disfrute del placer de sus cuerpos.

3.3 ¿Los jóvenes de 2019 son menos religiosos que en 1993? Proceso creciente de secularización

Presentamos una tabla con los resultados de cómo cada encuestado de 2019 declaró su pertenencia religiosa. Incluimos los datos de Cuba, pero advertimos que en su encuesta se introdujeron dos opciones más: *Creyente y practicante en santería* que tuvo 15.1% y *Practicante en santería y catolicismo* (8,4%). El 36,6% se declararon ateos.

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 2019														
Religiosidad														
Director: D. Tomás Calvo Buezas														
Opciones de respuesta	Total AL (N=11322)	España (N=2476)	México (N=5135)	Guatemala (N=933)	El Salvador (N=590)	Costa Rica (N=167)	Colombia (N=1364)	Venezuela (N=745)	Perú (N=174)	Ecuador (N=1242)	Argentina (N=526)	Puerto Rico (N=406)	Otros de AL (N=40)	Cuba (N=1041)
Católico practicante	36,5%	12,6%	42,2%	22,1%	44,0%	27,9%	36,3%	35,1%	31,2%	34,6%	18,0%	13,6%	33,3%	18,9%
Católico no practicante	28,9%	27,1%	30,2%	17,7%	18,7%	20,2%	24,1%	35,4%	44,0%	36,6%	28,7%	29,0%	20,8%	(No se preguntó)
Protestante, evangélico	9,0%	2,1%	1,7%	33,6%	22,1%	13,2%	16,3%	9,0%	5,6%	6,8%	6,7%	17,0%	12,5%	(No se preguntó)
Creyente en otra religión	8,8%	3,6%	7,7%	11,4%	10,3%	4,7%	14,4%	7,3%	8,8%	7,8%	3,8%	9,9%	8,3%	12,6%
Indiferente, agnóstico	9,3%	22,7%	8,5%	10,8%	2,8%	28,7%	6,7%	8,4%	8,8%	10,8%	16,8%	18,5%	16,7%	8,4%
Ateo	7,5%	32,2%	9,8%	4,4%	2,0%	5,4%	2,1%	4,8%	1,6%	3,4%	26,1%	12,0%	8,3%	36,6%

En Colombia (2019) se declaran católicos practicantes, 36,3% (media americana 36,5%); católico no practicante 24,1% frente al 28,9% del total; evangélico, 16,3% frente a 9,9%; creyente en otra religión, 14,4% frente a 8,8% americano; agnóstico, 6,7% frente a 9,3% de media americana y 5,4%

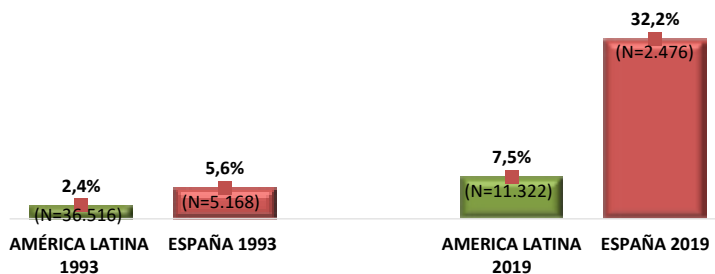
de ateos colombianos frente a 7,5% de media americana.

Y ahora nos preguntamos ¿Qué cambios ha habido en religiosidad en estos 26 años (1993-2019)?

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 1993-2019				
Comparativas de España y América 1993- 2019				
Religiosidad				
Director: Dr. Tomás Calvo Buezas				
INDICADORES	AMÉRICA LATINA 1993 (N=36.516)	ESPAÑA 1993 (N=5.168)	AMÉRICA LATINA 2019 (N=11.322)	ESPAÑA 2019 (N=2.476)
1. <i>Católico practicante</i>	43,3%	34,5%	36,5%	12,6%
2. <i>Católico no practicante</i>	34%	41,7%	28,9%	27,1%
3. <i>Protestante, evangélico</i>	5,9%	0,7%	9%	2,1%
4. <i>Creyente en otra religión</i>	6,1%	1,8%	8,8%	3,6%
5. <i>Indiferente, agnóstico</i>	6,1%	12,1%	9,3%	22,7%
6. <i>Ateo</i>	2,4%	5,6%	7,5%	32,2%

Invitamos a cada lector a fijarse en los cambios para él más significativos. Los católicos bajan, el evangelismo y otras religiones crecen, aumenta el agnosticismo

y el teísmo. España se presenta mucho más secularizada y desecristianizada. Veamos la siguiente grafica de *ateísmo en la juventud americana y española*.



En Colombia son católicos practicantes en 1993 46,9%, en 2019, 36,3%; católico no practicante en 1993, 39,8% y en 2019, 24%; evangélicos en 1993 un 2,7%, creciendo en 2019 hasta un 16,3%; creyente en otra religión un 3,5% en 1993 hasta un 14,4% en 2019; agnóstico, en 1993 un 4,7%, subiendo en 2019 hasta un 6,7; y se declaran ateos en 1993 un bajo porcentaje del 1,3%,

habiendo subido ligeramente hasta un 2,1%. Compararse el número de ateos con España, que fue en 2019 un 5,6% y se ha disparado hasta un 32% en 2019.

¿Una juventud feliz, ayer y hoy?

Si preguntamos por el grado de felicidad, estos son los resultados:

ENCUESTA IBEROAMERICANA DE VALORES 1993-2019				
Comparativas de España y América 1993- 2019. Grado de felicidad				
Director: Dr. Tomás Calvo Buezas				
INDICADORES	AMÉRICA LATINA 1993 (N=36.516)	ESPAÑA 1993 (N=5.168)	AMÉRICA LATINA 2019 (N=11.322)	ESPAÑA 2019 (N=2.476)
1. <i>Muy feliz</i>	33,7%	22,9%	38,2%	24,4%
2. <i>Bastante feliz</i>	29,9%	49,3%	41,7%	55,5%
3. <i>Poco feliz</i>	28,4%	20,1%	17,2%	16,3%
4. <i>Nada feliz</i>	5,9%	4,1%	2,9%	1,9%

Los jóvenes se declaran mayoritariamente como más felices, tanto para América Latina y España, lo que se traduce con un mayor bienestar personal en su entorno de vida. En 1993, 33,7% de los jóvenes de América Latina, se declaraba como *muy feliz*, aumentó hasta el 38,2% en 2019, mientras en *España*, ese mismo año era 22,9%, que aumentó ligeramente hasta el 24,4%. Además, en 1993 otros muchos españoles (29,9%) como latinoamericanos (49,3%) se declararon *bastante felices*, mientras que,

en 2019, aumentó hasta 41,7% y 55,5%, respectivamente. En Colombia se declararon muy felices en 1993, 35,4% y en 2019, 43,3%; bastante felices en 1993, 27,1% y en 2019, 39,6%; poco felices en 1993, 31,2% y en 2019, 15,8%; nada felices en 1993, 4,5% y en 2019, 1,3%. En conclusión, los jóvenes colombianos gozan afortunadamente de un buen nivel de felicidad subjetiva, en 2019 el 82,9 % se declara muy o bastante feliz. Estos datos, en medio de otros más sombríos, es un luminoso y esperanzador *happy end*.

REFERÊNCIAS

- » Calvo-Buezas, J.L., *Educación, valores y convivencia democrática*, Ediciones Eunete, Navarra, 2018.
- » Calvo-Buezas, T. (Editor). *El Gigante dormido. El Poder Hispano en EE. UU*, Madrid, Ed. Catarata, 2006.
- » Calvo-Buezas, T. (Editor). *Hispanos en EE. UU., Inmigrantes en España: ¿Amenaza o Nueva Civilización?*, Madrid, Ed. Catarata, 2006.
- » Calvo-Buezas, T. *Valores jóvenes españoles, portugueses y latinoamericanos*, Libertarias, Madrid. 1997.
- » Calvo-Buezas, T. e I. Urquijo, (Ceds.). *El hecho religioso hoy en España. Del nacionalcatolicismo al pluralismo religioso*, Eunete, Navarra, 2018.
- » Calvo-Buezas, T. e Urquijo, (Ceds), *Cultos afroamericanos*, Eunete, Navarra, 2017.

- » Calvo-Buezas, T. *La patria común americana. Amores y desamores entre hermanos*, cauce editorial Madrid, 1997.
- » Calvo-Buezas, T. *Voces de inmigrantes*. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social: Madrid, 2019.
- » Calvo-Buezas, T. *Investigar y luchar por causas solidarias*, C&M Artes Gráficas Madrid, 2015. www.inmigracionyracismo.es
- » Calvo-Buezas, T. *Los más pobres en el país más rico: clase, raza y etnia en el movimiento campesino chicano*, Ediciones Encuentro, Madrid, 1980.
- » Calvo-Buezas, T. *¿España racista?*, Anthropos Editorial, Barcelona, 1990.
- » Calvo-Buezas, T. *Crece el Racismo, también la solidaridad. Los valores de los jóvenes en el umbral del siglo XXI*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.
- » Calvo-Buezas, T. *El crimen racista de Aravaca. Crónica de una muerte anunciada*, Editorial Popular, Madrid, 1993.
- » Calvo-Buezas, T. *El mestizaje indio-hispano-mexicano y la identidad indio-mexicana*, en *Il Calderoni dei Popoli*, (Simposio Internacional sobre América Latina), Rimini, Italia, *Communio et Liberazione*, 1984.
- » Calvo-Buezas, T. *El racismo que viene: otros pueblos y culturas vistos por profesores y alumnos*, Editorial Técnos, Madrid, 1990.
- » Calvo-Buezas, T. *Historia de ayer y mito de hoy. La Conquista como paradigma mítico* (2 partes), *Estela cultural*, núm. 19 y núm. 20, Universidad de Veracruz, México, pp. 7-10 y 8-11, 1980.
- » Calvo-Buezas, T. *Inmigración y Racismo. Así sienten los jóvenes del siglo XXI*, Cauce Editorial, Madrid, 2000.
- » Calvo-Buezas, T. *Inmigración y Universidad. Prejuicios racistas y valores solidarios*, Editorial Complutense, Madrid, 2001.
- » Calvo-Buezas, T. *La escuela ante la inmigración y el racismo: orientaciones de educación intercultural*, Editorial Popular, 2003.
- » Calvo-Buezas, T. *Las imágenes de Cortés en los textos escolares y en el imaginario actual, según el análisis de 309 textos escolares y dos macroencuestas a estudiantes a 43.816 en 1993 y a 12.417 en 2019*, en Asociación Histórica Medellínense, *Hernán Cortés en el siglo XXI. V Centenario de la llegada de Cortés a México*, Fundación Iberoamericana y Europea de Yuste, Mérida, 2021.
- » Calvo-Buezas, T. *Los indios cunas: la lucha por la tierra y la identidad*, Ediciones Libertarias, Madrid, 1990.
- » Calvo-Buezas, T. *Muchas Américas: Cultura, Sociedad y Políticas en América Latina*, Editorial Universidad Complutense, Madrid, 1990.
- » Calvo-Buezas, T. *Musulmanes y cristianos conviviendo juntos. Así sienten los escolares de Ceuta y Melilla*, Instituto de Estudios Ceutíes, Ceuta 2010.
- » Calvo-Buezas, T. *Racismo y solidaridad en jóvenes españoles, portugueses y latinoamericanos*, Libertarias, Madrid. 1997.

Nota. Estas obras se encuentran en mi página web, Tomas Calvo Buezas

<http://www.inmigracionyracismo.es> Investigar y luchar por causas solidarias

Diseño de los lineamientos generales para la indexación de la Revista Derecho y Realidad

I. Definición de los lineamientos generales de la Revista Derecho y Realidad

1. Generales

Nombre: Revista Derecho y Realidad
Publicación: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Institución: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia
Versión impresa ISSN No.1692-3936
Periodicidad: semestral
Período de publicación: enero–junio de 2020
Número de ejemplares: 100
Dirección postal: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Biblioteca Central. Avenida del Norte Tunja, Boyacá, Colombia.
Dirección electrónica de la Revista: derechoyrealidad@uptc.edu.co,
publicaciones@uptc.edu.co
Auditorio al que se dirige: comunidad científica, académica y público en general comprometido o interesado con la producción investigativa, reflexiva y doctrinal en los campos del derecho, las ciencias sociales y humanas.
Editor: UPTC, Dirección de Investigaciones –DIN-.

Aeroenvíos:
Revista Derecho y Realidad
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UPTC
Dirección: Avenida Central del Norte, Tunja, Boyacá, Colombia. Tunja, Boyacá
Mayor información: PBX: (8) 7405626

2. Misión y visión

Misión

La Revista Derecho y Realidad contribuye a la divulgación científica y tecnológica de la producción intelectual e investigativa, portadora de nuevo conocimiento de profesores e investigadores de la comunidad universitaria y científica, para el desarrollo del derecho y las ciencias sociales y humanas, sobre la base de la formación integral, del pensamiento pedagógico, la ética, la cultura, la crítica y la efectividad de los derechos humanos, sociales, económicos y ecológicos, que identifican la esencia de este medio y la misión de la UPTC.

Visión

Ser reconocida nacional e internacionalmente como una revista que, a través de la divulgación de los resultados científicos, del desarrollo y la innovación, teje redes de producción para la integración, la construcción de pensamiento y de prácticas centrados en modelos de vida interesados en el bienestar social, para la transformación de la cultura jurídica y las normativas tradicionales.

3. Objetivos de la Revista

- Divulgar la producción de nuevo conocimiento, ciencia y tecnología, que aportan los investigadores y profesores a partir del desarrollo investigativo en el proceso de mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad y la sociedad.
- Incentivar la cultura de la investigación pedagógica, científica, tecnológica y crítica, que articule la producción de las ciencias sociales, humanas y normativas, especialmente por su relación con el derecho como objeto de estudio y problematización, en la medida de su papel para la construcción de sociedades basadas en la convivencia pacífica y la integración regional e internacional.
- Aportar a la acumulación y la construcción de modelos pedagógicos y alternativos que contribuyan a la formación de ciudadanos comprometidos con la identificación de problemáticas y propuestas de soluciones de sus propias realidades, entornos y territorios, el cuidado de la vida, los conocimientos y saberes teóricos y prácticos sobre diversos aspectos para la solución de conflictos de la realidad sociojurídica, local, regional, nacional e internacional.

4. Pautas para los autores

La Revista Derecho y Realidad es una publicación semestral de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. De acuerdo con sus objetivos y su carácter científico, incluye artículos de investigación catalogados según las siguientes categorías que establece Publindex:

1. Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
3. Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación terminada, en el que se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones, publicadas o no, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.
4. Artículo corto. Documento breve que presenta resultados originales preliminares o parciales de una investigación científica o tecnológica, que por lo general requieren de una pronta difusión.
5. Reporte de caso. Documento que presenta los resultados de un estudio sobre una situación particular con el fin de dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas consideradas en un caso específico. Incluye una revisión sistemática comentada de la literatura sobre casos análogos.
6. Revisión de tema. Documento resultado de la revisión crítica de la literatura sobre un tema en particular.

7. Traducción. Traducciones de textos clásicos o de actualidad o transcripciones de documentos históricos o de interés particular en el dominio de publicación de la revista.

8. Documento de reflexión no derivado de investigación.

Al enviar los artículos los autores deben tener en cuenta los siguientes requisitos:

a) Todo artículo debe ser resultado de una investigación científica, ser original o inédito y no estar postulado para la publicación simultánea en otras revistas u órganos editoriales. El autor o autores garantizan esta condición en el documento de cesión de derechos.

b) Por tratarse de una publicación arbitrada, todo original será sometido a un proceso de revisión y dictamen, así:

- Una primera valoración por parte de los delegados de los comités Editorial y Científico, con el fin de evaluar el contenido y el cumplimiento de las normas de publicación.
- Una segunda evaluación por parte de un par académico (modalidad ciego), quien, en su condición de experto, determinará la originalidad, la calidad y la pertinencia del contenido y emitirá el dictamen correspondiente.
- La decisión final de publicación o de rechazo se comunicará al autor en un plazo máximo de tres meses.

c) La revista se reserva el derecho de:

- 1) publicar, tanto en soporte impreso como en medio electrónico, las colaboraciones recibidas, con el propósito de divulgarlas a la comunidad académica y científica nacional e internacional, directamente como a través de intermediarios.
- 2) solicitar modificaciones y decidir si el material se publica totalmente, por entregas o solo un extracto.
- 3) introducir modificaciones necesarias para adecuar el texto a las normas y estilo de la revista.

6. Requisitos formales de los artículos para publicar

1. El artículo deberá contener:

- a. Título.
- b. Resumen bibliográfico del autor (es).
Nombre(s) y apellido(s), profesión, estudios de pregrado y universidad, estudios de posgrado y universidad, cargo profesional o académico actual, institución a la

-
- que está(n) adscrito(s) y correo electrónico.
- c. Categoría del trabajo de investigación: por ejemplo: resultado de investigación, artículo de ciencia y de reflexión, ponencia, conferencia.
 - d. Nombre del proyecto de investigación del cual proviene el escrito.
 - e. Sumario (contenido): máximo cuatro niveles de titulación.
 - f. Resumen no mayor de 150 palabras, que abarque el contenido del artículo.
 - g. Abstract o traducción del resumen al inglés.
 - h. Palabras clave (máximo 10) que den una idea de los temas fundamentales que aborda el artículo, en español y en inglés.
 - i. Metodología de investigación.
 - j. Introducción (sin numeración).
 - k. Cuerpo del trabajo: presenta el contenido de acuerdo con los niveles de titulación enunciados en el sumario.
 - l. Resultados: hallazgos que arrojó su investigación.
 - m. Conclusiones.
 - n. Referencias: listar en estricto orden alfabético del primer apellido del autor únicamente las obras citadas en el texto.
 - o. Notas de pie de página: deberán usarse solo para aclaraciones, no para referencias bibliográficas.
 - p. Bibliografía: si se incluye, esta deberá corresponder a obras que el autor recomienda a los interesados en profundizar sobre el tema.

Nota: las citas, notas de pie de página y referencias bibliográficas deben seguir la metodología establecida por la American Psychological Association –APA– en su Manual de estilo:

<http://www.apastyle.org/faqs.html>. <http://apastyle.org/previoustips.html>.

2. Reglas de presentación:

- a. El texto debe presentarse en Word, fuente Arial de 11 puntos, a 1.5 de espacio, formato carta, en los cuatro bordes y numerado en la parte superior derecha.
- b. Las tablas y gráficos deberán numerarse en orden seguido, tener el título correspondiente, la fuente (si son elaboración propia o en su defecto, indicar la fuente de donde se tomaron) y enviarlas en archivo aparte en el programa original en que fueron elaboradas.
- c. Es responsabilidad del autor conseguir los permisos o cancelar los derechos de autor de las imágenes (fotografías, figuras, etc.) que incluya en el artículo que pertenezcan a otras personas.

3. Correo para envíos:

Todos los trabajos deben enviarse al correo electrónico de la revista en texto Word, con el formato del acta de aceptación y cesión de derechos debidamente diligenciado (el acta de aceptación y cesión de derechos se adjunta como anexo a este documento). Correo electrónico: derechoyrealidad@uptc.edu.co, publicaciones@uptc.edu.co

ACTA DE ACEPTACIÓN Y CESIÓN DE DERECHOS

Señores:

REVISTA DERECHO Y REALIDAD

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC–

Tunja - Boyacá

En virtud de lo previsto en los artículos 76 y 77 de la Ley 23 de 1982 de la República de Colombia, y las demás normas internacionales sobre derechos de autor, y con la finalidad de que la revista pueda disponer del material adjunto, por medio de la presente autorizo(amos) la publicación en soporte impreso y en medio electrónico, siempre y cuando se haga sin fines de lucro, y con el propósito de divulgar el mismo a la comunidad académica y científica nacional e internacional, de acuerdo con las condiciones establecidas por el Comité Editorial de la revista, del artículo titulado:

cuyo autor es (son) el (los) firmantes:

Garantizamos que el artículo no ha sido publicado antes y que he(amos) obtenido permiso del titular del derecho de autor para reproducir en el artículo y en todos los medios el material que no es propio, que el artículo no contiene ningún planteamiento ilícito y que no infringe algún derecho de otros.

No obstante lo anterior, como autor(es) conservo(amos) los derechos morales y patrimoniales de autor, y autorizo(amos) la reproducción del artículo en la revista sin limitaciones en el tiempo o número de ejemplares, con la condición de que deberán identificarme(nos) como autor(es) del mismo y no alterar el texto sin mi (nuestro) consentimiento.

Por último, como autor(es) me (nos) reservo (amos) igualmente el derecho de realizar copias de todo o parte del trabajo para uso personal, incluyendo presentaciones, la enseñanza en aulas por sí o por parte de otros, procurando que las copias no sean puestas a la venta o distribuidas de un modo sistemático afectando la novedad y originalidad del artículo.

Asimismo, como autor(es) podremos utilizar todo o parte del artículo, después de la publicación en la revista, en un libro propio o en una colección de trabajos del (los) autor(es).

Manifiesto(amos), igualmente, que el contenido de este artículo ha sido revisado y aprobado por todos los firmantes y manifiesto(amos) que estoy (amos) de acuerdo con su publicación.

Nombre(s) y firma(s):

C.C.

C.C.

C.C.

C.C.

Fecha:

CERTIFICATE OF ACCEPTANCE AND TRANSFER OF RIGHTS

Messrs

REVISTA DERECHO Y REALIDAD

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC–

Tunja – Boyaca

Under the provisions of Articles 76 and 77 of Law 23 of 1982 of the Republic of Colombia, and other international standards on copyright, and in order that the magazine may use the enclosed material, through hereby I authorize the publication in print and electronic media, provided it is done without profit, and for the purpose of publicizing it to the academic and scientific community, national and international, according to the conditions set by the Editorial Committee of the magazine, of the article entitled:

whose author is the signatory:

I guarantee that the article has not been published before and that I have obtained permission from the copyright holder to reproduce in the article and in every way the material which is not my property; that the article does not contain any illegal approach and does not infringe any rights of others.

Nevertheless, as the author, I retain moral and economic rights, and I authorize the reproduction of the article in the magazine without limitations in time or number of copies, provided that the journal must identify me as author thereof and not alter the text without my consent.

Finally, as the author, I reserve also the right to make copies of all or part of the work for personal use, including presentations, classroom teaching by myself or by others, ensuring that the copies are not offered for sale or distributed in a systematic way affecting the novelty and originality of the article.

Also, as the author, I can use all or part of the article, after the publication in the journal, into an own book or in a collection of works of the author.

I also manifest that the content of this article has been reviewed and approved by all signatories and express that I agree its publication.

Name (s) and signature (s):

C.C. _____ C.C.

C.C. _____ C.C.

Date:

