

Una mirada al proceso de construcción de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Cuba

A look at the process of construction of the Law Food Sovereignty and Food Nutrition Security of Cuba

Maritza de la Caridad Mc'Comark Bequer

Universidad de La Habana, Cuba

maritza@lex.uh.cu


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

Mayra Cruz Legón

Universidad de La Habana, Cuba

Directora Jurídica del Ministerio de la Agricultura

mayracruz17051988@gmail.com


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

Yelitza García Brito

Universidad de La Habana, Cuba

Jefa del Departamento de Política Agraria del Ministerio de la Agricultura, Cuba

yelitzagarciabrito@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2245-0032>

Lizandra Rodríguez Valdés

Universidad de La Habana, Cuba

lizandrarodriguez9@gmail.com

Revista Economía y Política

Enero – Junio 2024

Núm. 39, p.159-174

Recepción: 18 Agosto 2023

Aprobación: 27 Diciembre 2023

Publicado: 30 Enero 2024

DOI: <https://doi.org/10.25097/rep.n39.2024.09>

Como citar: Mc'Comark Bequer, M. de la C., Cruz Legón, M., García Brito, Y. y Rodríguez Valdés, L. (2024). Una mirada al proceso de construcción de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Cuba. *Revista Economía y Política*, (39), 159-174, <https://doi.org/10.25097/rep.n39.2024.09>

RESUMEN

Cuba enfrenta un contexto complejo para garantizar los pilares de la seguridad alimentaria y nutricional; producto de la crisis económica internacional, la utilización irracional de los recursos naturales y el impacto del cambio climático, la cual se acentúa con la carencia de recursos financieros y los efectos de la pandemia del coronavirus. Ante este escenario, el Estado y Gobierno cubanos apostaron por aprobar un Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional y su instrumentación jurídica, la Ley Soberanía Alimentaria y Seguridad



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Alimentaria y Nutricional y su Reglamento. El presente artículo aborda el proceso de construcción de estas normas legales, las metodologías novedosas utilizadas para su elaboración, con una sistematización de las buenas prácticas y lecciones aprendidas en este proceso legislativo.

PALABRAS CLAVE: derecho a la alimentación; seguridad alimentaria y nutricional; sistematización; soberanía alimentaria

ABSTRACT

Cuba faces a complex situation related to the warranty of the pillars of food and nutrition security; due to the international economic crisis, the irrational use of natural resources and the impact of climate change; a situation that gets worse due to the lack of financial resources and the effects of the coronavirus pandemic. In this scene, the Cuban State and Government's bet to approve the Plan of Food Sovereignty and Nutrition Education and its consequent legal instrumentation, the Law of Food Sovereignty and Food and Nutrition Security. The present article contains the construction process of these legal regulations, the novel methodologies used for their elaboration, and the systematization of good practices and lessons learned in this legislative process.

KEYWORDS: right to food; food and nutrition security; systematization; food sovereignty

INTRODUCCIÓN

La salvaguarda del derecho humano a la alimentación sana y adecuada de las personas, es un asunto de seguridad nacional para el Estado y Gobierno cubanos. Por ello, sus acciones han estado encaminadas a ese fin mediante la adopción de diversas políticas en los diferentes sectores de la economía en el país, las que se corporifican en estrategias, planes, programas, guías y movimientos¹. Siendo reconocida de forma expresa, tal voluntad estatal, en la Constitución de la República de Cuba².

En correspondencia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³ y el reconocimiento constitucional para resguardar este derecho humano, fue aprobado por el Consejo de Ministros de la República de Cuba, el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba⁴. Para la instrumentación jurídica del referido Plan y el desarrollo del derecho humano a la alimentación contenido en la Carta Magna de Cuba, fue aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular la elaboración de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y de su consecuente Reglamento, mediante su inserción en el Cronograma Legislativo⁵ para el año 2022.

En el proceso de elaboración de sendas normas jurídicas participaron representantes de los organismos de la Administración Central del Estado, de las organizaciones superiores de Dirección Empresarial, de las entidades y de las formas asociativas, así como académicos, investigadores y productores agropecuarios; lo cual denota el marcado grado de participación intersectorial, interinstitucional, interdisciplinaria, transdisciplinaria, multiactoral, multinivel y popular⁶ que caracterizó este proceso de redacción.

La presente investigación responde a los tres lineamientos asociados a la iniciativa regional, al abordar el proyecto de norma jurídica varios aspectos contenidos en los numerales 1, 2, 4, 5, 6, 7, 13, 15, entre otros.

Al análisis del proceso de construcción de la Ley No. 148 “Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional” de 14 de mayo de 2022 y de su consecuente Reglamento, el Decreto 67 de 15 de julio de 2022⁷, se dedica esencialmente este trabajo investigativo. En este sentido, se identifica como problema el siguiente: La ausencia de metodologías para la elaboración participativa de normas jurídicas en el sector alimentario cubano, con la intervención activa de la academia y la ciencia, denotan la necesidad de sistematización del proceso de construcción de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y sus buenas prácticas al respecto.

¿Qué metodologías son necesarias para un efectivo proceso de elaboración de normas jurídicas, para la salvaguarda de la soberanía alimentaria⁸ y seguridad alimentaria y nutricional⁹, en pos del amparo del derecho a la alimentación¹⁰ de las personas?

En este sentido formulamos como objetivo general: Sistematizar la metodología empleada en el proceso de redacción de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Cuba y su Reglamento.

Como objetivos específicos los siguientes:

1. Identificar los presupuestos, principios y conceptos claves utilizados en el proceso de construcción de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Cuba y su Reglamento.
2. Fundamentar las buenas prácticas empleadas en el proceso de redacción de la mentada Ley y su Reglamento.

La relevancia y utilidad del tema seleccionado parten de la propia problemática que enmarca la investigación, dirigida tanto a revertir los efectos de la ausencia de metodologías para la elaboración participativa de normas jurídicas en el sector alimentario cubano, con la intervención activa de la academia y la ciencia, así como por la sistematización, por vez primera, de los presupuestos fundamentales del proceso de construcción de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Reglamento.

La implementación práctica de la propuesta comprende, como resultado, el diseño y publicación de una herramienta didáctica para la socialización de la metodología y buenas prácticas empleadas en el proceso de elaboración de la mentada Ley y su Reglamento. Esta herramienta será situada en el Observatorio SAEN+C de la Universidad de Pinar del Río, específicamente en el Repositorio de Políticas y Normas Jurídicas vinculadas con la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional, cuyo proceso de elaboración se encuentra en fase de culminación.

MÉTODOS

El cumplimiento de los objetivos científicos planteados se realiza mediante los siguientes métodos de investigación jurídica:

- *Método histórico-jurídico*: con el fin de presentar los antecedentes más significativos del referido proyecto de Ley, para fundamentar los principales pilares teóricos del informe.
- *Método jurídico-analítico*: Mediante este método se distinguen los elementos de un fenómeno y se procede a revisar, ordenadamente, cada uno de ellos por separado y con vinculación de la teoría con la práctica. Consiste en su análisis como parte de un todo en atención de las influencias a que están sujetos, con el objeto de estudiarlos y examinarlos por separado, para percibir las posibles relaciones entre los mismos y sus contradicciones, así como fundamentar las soluciones pertinentes.
- *Método de Comparación Jurídica*: Encaminado a revisar las semejanzas y diferencias en cuanto a los conceptos, derechos, clasificaciones, doctrinas asociadas y principales instrumentos jurídicos internacionales, así como la legislación nacional de otros Estados, en especial, los acápites referidos a esta materia para propiciar comparaciones de las cuales se derive un conocimiento de lo positivo y lo negativo de la cuestión en las respectivas disposiciones normativas.

DISCUSIÓN Y RESULTADOS

I. Presupuestos, principios y conceptos claves para el proceso de construcción de la Ley Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Cuba y su Reglamento.

El proceso de elaboración de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Cuba inició en el mes de agosto del año 2020. Entre los presupuestos observados como antecedentes para la construcción de esta Ley, consignados en sus fundamentos de hecho y de derecho, se encuentra, en primer orden, la Carta Magna cubana. En consecuencia, la citada Ley es una norma de desarrollo constitucional, específicamente de los artículos 77 y 78, al no solo resguardar el derecho humano a una alimentación sana y adecuada de todas las personas en relación con sus derechos a consumir bienes y servicios de calidad que no sean atentatorios a su salud, a acceder a información precisa y veraz sobre los mismos y a recibir un trato equitativo y digno; sino que, además, comprende los deberes del Estado para fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional.

Constituye otro de los antecedentes de esta Ley la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015. La Agenda establece, entre sus objetivos, poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, así como promover la agricultura sostenible, ello con la premisa de alcanzar la sostenibilidad económica, social y ambiental de sus Estados Miembros, encontrándose Cuba entre estos.

Asimismo, el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional, aprobado el 22 de julio de 2020, por el Consejo de Ministros de la República de Cuba, como plataforma nacional para una plena seguridad alimentaria, es también un presupuesto observado para la elaboración de la mentada norma. Pues el referido Plan contempla las directrices que orientan al 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; además, fomenta una cultura y educación alimentaria y nutricional para la mejora de la salud de la población cubana.

La Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Reglamento tienen como objetivo conformar el marco regulatorio específico para alcanzar la soberanía alimentaria y salvaguardar tanto la seguridad alimentaria y nutricional, como el derecho a la alimentación sana y adecuada de la población en Cuba; además pautan un sistema de educación nacional relativo a las buenas prácticas alimentarias en aras de prevenir enfermedades asociadas a la nociva y deficiente alimentación. Asimismo, tienen como cometido regular la organización de los sistemas alimentarios locales soberanos y sostenibles para la articulación, de forma intersectorial e interinstitucional, de la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos.

En el proceso de elaboración de la mentada Ley y su Reglamento fueron observados un conjunto de principios, entre los que se encuentra el de participación intersectorial, interinstitucional, interdisciplinaria, transdisciplinaria, multiactoral, multinivel y popular, al ser redactadas sendas normas jurídicas con la intervención de aquellos actores que poseen mayor vinculación al ámbito alimentario en el país. Igualmente, este proceso de elaboración estuvo caracterizado por la observancia del principio de no discriminación por razones de sexo, género, orientación sexual, identidad de género, edad, origen étnico, color de la piel, creencia religiosa, posición económica, discapacidad, origen nacional o territorial, o cualquier otra condición o circunstancia personal que indique distinción lesiva a la dignidad humana, al intervenir en este proceso gran diversidad de personas, ser tratadas todas por igual y respetados los criterios vertidos por los participantes referidos.

Este proceso también estuvo marcado por el uso de información oportuna y fiable en materia de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional, como eco del principio de transparencia en la información. De igual manera, estos principios no solo fueron observados durante el proceso de redacción de esta Ley y su Reglamento, sino que además se consignaron de manera expresa en dichas normas, de conjunto con otros principios comprendidos en sendas disposiciones jurídicas.

La inclusión de estos principios en tales disposiciones jurídicas tiene como finalidad que, a su entrada en vigor, ellos irradian a todas las políticas públicas, estrategias, planes, programas, proyectos y demás acciones relacionadas, de cualquier forma, con el derecho a la alimentación sana y adecuada, que realicen los organismos de la Administración Central del Estado, los órganos locales del Poder Popular, las entidades nacionales y locales, las formas asociativas, los expertos y otros sujetos vinculados a la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional.

Para el proceso de construcción de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Reglamento fueron definidos varios conceptos indispensables para el desarrollo de los contenidos medulares regulados en estas normas y que, además, forman parte de la misma¹¹, ellos son:

- *Soberanía alimentaria*: es 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.

- *Seguridad alimentaria y nutricional*: comprende el acceso físico y económico que posee cada persona, en todo momento, a alimentos suficientes, equilibrados, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias respecto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.
- *Sistemas alimentarios locales*: los actores, procesos y recursos vinculados con la producción, transformación, comercialización y el consumo de alimentos en el municipio y sus interrelaciones, en correspondencia con las dimensiones sociales, políticas, económicas, tecnológicas y medio ambientales, para alcanzar la soberanía alimentaria, fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional y garantizar el derecho a la alimentación de las personas.
- *Sistemas alimentarios locales soberanos*: cuando sus actores participan de las estrategias, planes y demás decisiones municipales sobre la producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos y utilizan, de forma prioritaria, recursos e insumos propios del municipio, con el fin de disminuir las importaciones para garantizar una alimentación sana y adecuada a la población.
- *Sistemas alimentarios locales sostenibles*: cuando toda su gestión está encaminada a perdurar en el tiempo y a adaptarse, de forma resiliente, a los cambios económicos, sociales, políticos, tecnológicos, culturales y ambientales, sin comprometer la seguridad alimentaria y nutricional de las generaciones futuras.
- *Pérdidas de alimentos*: se refieren a la disminución de la cantidad o calidad de alimentos originada, con independencia de su causa, en las etapas de cosecha, beneficio, transportación, almacenamiento, transformación y comercialización mayorista.
- *Desperdicios de alimentos*: se refieren a la disminución de la cantidad o calidad de los alimentos por su no aprovechamiento en el ámbito de los mercados minoristas, a nivel de consumo del hogar, en entidades públicas, gastronómicas y de servicios alimentarios.
- *Educación alimentaria y nutricional*: conjunto de acciones de información, capacitación, educación y comunicación social que forma parte de un proceso de aprendizaje destinado a modificar o mejorar las prácticas alimentarias de las personas, para optimizar su estado nutricional, de salud y bienestar; y la adopción responsable y voluntaria de conductas relacionadas con los procesos de producción, selección, adquisición, conservación, preparación y consumo de los alimentos, en correspondencia con las tradiciones culturales, necesidades individuales y la disponibilidad de recursos en cada lugar.

Durante el proceso de elaboración de la Ley, el designio fue construir una norma para ordenar los procesos, así como la organización de los sistemas alimentarios locales en función de la realización progresiva del derecho a la alimentación sana y adecuada.¹² Se construyó con una mirada más allá de la producción de alimentos, enfocada conceptualmente en el proceso de planificación, organización, implementación y evaluación de los programas que contribuyen a esa línea, y de esta manera articular un sistema alimentario local con enfoque holístico (producción, transformación, comercialización y consumo) interinstitucional y transdisciplinario (Díaz Canel Bermúdez, Núñez Jover, y Torres Páez, 2020).

Los presupuestos, principios y conceptos claves observados en el proceso de elaboración de la Ley, no solo fungieron como puntos de partida, sino que también devinieron en contenidos

propios de esta norma y, por ende, de obligatorio cumplimiento para los destinatarios de la misma.

II. Buenas prácticas empleadas en el proceso de redacción de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Reglamento: Herramienta didáctica para su socialización.

Este acápite responde al objetivo general y resultado práctico de la investigación, en el cual se sistematizará la metodología empleada en el proceso de redacción de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Cuba y de su Reglamento.

La metodología utilizada para el proceso de construcción de la Ley transitó por tres etapas:

- Primera etapa: Elaboración del Anteproyecto de la Ley
- Segunda etapa: Elaboración del Reglamento de la Ley
- Tercera etapa: Proceso de circulación, conciliación y aprobación de la Ley y su Reglamento.

Etapas estas que transcurrieron en los meses de mayor impacto de la pandemia de la COVID-19 en el país, lo que significó un desafío que implicó innovación en las formas de hacer en materia legislativa en el ámbito nacional. En correspondencia, en el presente artículo se exponen las novedades de la metodología empleada en la elaboración de la Ley y su Reglamento, con una marcada utilización de las herramientas de las tecnologías de la información y la comunicación.

La metodología empleada para la elaboración de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Cuba y su Reglamento, en las etapas reseñadas anteriormente, contó con una ruta de acciones básicas, de las que serán desarrolladas aquellas que ameritan sean consideradas dentro de las buenas prácticas y que se relacionan a continuación:

1. Constitución del Grupo Temporal de Trabajo con una integración diversa para la redacción de la Ley y su Reglamento.
2. Sistema de trabajo basado en procesos de construcción colectiva.
3. Estudios sistemáticos de Derecho Comparado, con asistencia internacional.
4. Procesos de consultas y validación del Anteproyecto de Ley desde su elaboración.
5. Capacitaciones al Grupo Temporal de Trabajo redactor.
6. Diálogos en todo el país en relación con la validación del Anteproyecto de Ley y su Reglamento.
7. Observancia de la experticia de las Naciones Unidas y la cooperación internacional en las materias a regular.
8. Organización de las actividades de comunicación institucional en torno a la elaboración y aprobación de la Ley y su Reglamento.
9. Elaboración de cronograma y herramientas metodológicas para facilitar la implementación de la Ley y su Reglamento.

Dentro de la primera etapa de elaboración de la Ley, las buenas prácticas estuvieron presentes desde la constitución misma del Grupo Temporal de Trabajo, coordinado por el Ministerio de la Agricultura, en agosto de 2020. En este sentido, marca la diferencia con otros procesos legislativos, la vasta participación en el mentado Grupo, que comprendió a la totalidad de los Organismos de la Administración Central del Estado, a organizaciones superiores de Dirección Empresarial, entidades y formas asociativas, así como académicos, investigadores y productores agropecuarios, lo cual propició la debida regulación de todas las aristas que comprende la soberanía alimentaria.

El apoyo del proyecto de colaboración internacional “Fortalecimiento de políticas para la seguridad alimentaria sostenible en Cuba” (POSAS) del Programa País SAS Cuba, financiado por la Unión Europea e implementado por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), al Grupo Temporal de Trabajo creado para la elaboración de la Ley, constituye un hecho sin precedentes en el proceso de construcción de normas jurídicas. Toda vez que resulta la primera norma legal concebida y apoyada desde un proyecto de esta índole en el país.

Una vez constituido el Grupo Temporal de Trabajo, este fundamentó al Ministerio de Justicia, la necesidad de incorporación en el Cronograma Legislativo de esta norma jurídica con el rango de ley, argumentando para ello que las cuestiones relacionadas con la alimentación son prioritarias para el país y constituyen, por demás, un tema de seguridad nacional.

En la etapa de redacción de la Ley y su Reglamento desarrolladas en el período comprendido entre agosto de 2020 hasta julio de 2021, se abordaron temáticas generales referidas a conceptualización y principios; estructuras desde el nivel nacional hasta el municipal; las competencias de los organismos de la Administración Central del Estado y de los órganos locales del Poder Popular vinculados con la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación; los sistemas alimentarios locales; la calidad e inocuidad de los alimentos; la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos; la transformación y comercialización de alimentos; el acceso a recursos; la educación alimentaria y nutricional y la comunicación social; así como los mecanismos de evaluación y control.

Un aspecto esencial de la metodología esgrimida para la construcción del Proyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional fue utilizar, desde el punto de vista técnico, al propio grupo temporal de trabajo que elaboró el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba, el que también contó con un proceso de construcción participativo y democrático en niveles no alcanzados por otras políticas públicas en el país. Tomándose como referencia para la redacción de estas normas jurídicas el concepto de soberanía alimentaria aprobado en el citado Plan, así como los principios y ejes estratégicos que en el mismo se establecen.

En correspondencia con el principio de participación se realizaron diversas actividades que formaron parte de la organización y planificación de este proceso, que se sistematizan como buenas prácticas. En este sentido, resulta dable mencionar los intercambios sobre la elaboración de leyes referentes a la temática, con expertos nacionales e internacionales. Asimismo, fue celebrado un Taller de construcción y validación de la norma, en el que se contó con la participación de las formas asociativas vinculadas a la materia alimentaria. Novedosa resultó la realización de un Curso de postgrado sobre normas jurídicas relacionadas con la Soberanía y

Seguridad Alimentarias y Nutricional y el Derecho a la Alimentación, fundamentalmente para miembros del equipo redactor de la Ley y su Reglamento. Curso que fue coauspiciado por la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana y el Ministerio de la Agricultura.

Por otra parte, se realizó, por vez primera en el sector agroalimentario, una convocatoria abierta, a todo el público, para legislar en materia de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional. Al respecto fue colocada en la página *web* oficial del Ministerio de la Agricultura una propuesta de estructura de los aspectos a regular por la nueva Ley, para que los internautas pudieran realizar sugerencias en cuanto a adiciones, supresiones o modificaciones de los contenidos socializados.

El otrora anteproyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional fue presentado a los grupos de capacidad legislativa gubernamentales para su revisión y aprobación. De igual manera fue compartido dicho anteproyecto a los organismos de la Administración Central del Estado con mayor implicación en el alcance de la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional, siendo consultados trece (13) ministros. Además, profesores titulares en materia de Derecho Constitucional, Administrativo y Agrario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, evaluaron la concordancia del citado anteproyecto de Ley con la Constitución de la República de Cuba y demás normas jurídicas vigentes.

Igualmente se sostuvo un intercambio nacional sobre el mentado anteproyecto de Ley, en aras de socializar los contenidos obrantes en esta norma con actores municipales y provinciales. En este espacio participaron los miembros del equipo redactor de la Ley, directores jurídicos de Organismos de la Administración Central del Estado, representantes de los gobiernos locales, de las delegaciones provinciales y municipales de la Agricultura y productores seleccionados.

En el mes de agosto de 2021 comenzó el proceso de circulación y conciliación del Anteproyecto de Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Reglamento por el Consejo de Ministros. La consulta incluyó a los Organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales y órganos locales del Poder Popular. Proceso que concluyó con el ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Ministros para presentar este anteproyecto de Ley a la Asamblea Nacional del Poder Popular.

El proceso de presentación a la Asamblea Nacional del Poder Popular inició con el análisis y aprobación, por parte del Consejo de Estado, en el mes de enero del 2022, del Proyecto de Ley. Una vez acontecida tal aprobación comenzó la fase de su discusión con los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

A raíz de ello, los diputados emitieron sus consideraciones a través de videoconferencias y otros espacios presenciales de debate. En este sentido, la Comisión redactora estableció comunicación con los diputados que emitieron las referidas observaciones, para informarles la redacción final de aquellos artículos que fueron sujetos a modificación a raíz de sus intervenciones, así como los motivos de inadmisión, en los supuestos de los criterios que no fueron acogidas.

Además, por la vía telemática se recibieron criterios provenientes de diversas formas asociativas, como la Asociación Cubana de Productores Agropecuarios, la Asociación Cubana de Técnicos Agropecuarios y Forestales y la Asociación Cubana de Medicina Veterinaria.

También fueron recibidos criterios de Universidades y de las Agencias de Naciones Unidas, fundamentalmente de FAO, de la UNICEF y del PNUD.

Resulta significativo resaltar que fue celebrada, por vez primera, durante el proceso de redacción de un proyecto de Ley en el territorio nacional, audiencia legislativa con las Agencias del Sistema de Naciones Unidas vinculadas a la alimentación que poseen representación en el país. Oportunidad en la cual Frey Betto, asesor y amigo de Cuba, también emitió sus observaciones en el citado espacio.

Fue relevante la participación de campesinos y cooperativistas de las provincias de Artemisa, Mayabeque, Cienfuegos, Villa Clara y Sancti Spíritus, al resultar siempre meritorio beber de la sapiencia de los productores agrarios, si de elaboración de normas jurídicas de corte alimentario se trata.

Como resultado de este espacio de intercambio y conciliación, se recibieron un total de doscientos ochenta y dos (282) criterios, de los cuales fueron aceptados ciento cuarenta y seis (146) para un 51.7 %, cincuenta y nueve (59) fueron aceptados en parte, para un 20.9 %, y no fueron aceptados setenta y siete (77) criterios, para un 27.3 %. La aceptación de estos criterios generó modificaciones, fundamentalmente parciales, sobre cuestiones de forma y redacción en cuarenta y cuatro (44) artículos, pero de las modificaciones interesadas fueron de mayor relevancia la adición de una Disposición Final, así como en la reforma del artículo 44 del mentado proyecto de Ley. Es dable señalar que este proyecto de disposición jurídica fue objeto de exiguas modificaciones en su proceso de discusión con los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Resaltó en el espacio de aprobación del Proyecto de Ley por la Asamblea Nacional del Poder Popular, la puesta en marcha de un Plan Comunicacional dirigido a todos los públicos institucionales y familias de la sociedad cubana, para socializar los aspectos regulados en la mentada norma y lograr una mayor comprensión de los contenidos novedosos, mediante la elaboración de mensajes destinados a diferentes públicos. Como resultado de este plan pueden citarse: las conferencias de prensa a medios nacionales e internacionales, la emisión en el sistema informativo (Mesa Redonda, Revista Buenos Días, Noticieros), así como la cobertura en medios de prensa y radio. Espacios en los que las ventajas y novedades del contenido del Proyecto de Ley fueron expuestas, como fundamento de la necesidad de su aprobación, elaborándose líneas de mensajes y productos comunicacionales sobre estos, así como un spot promocional y un video institucional de su proceso de elaboración.

El 14 de mayo del 2022 fue aprobada, en el quinto Período Extraordinario de Sesiones de la IX Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, la Ley No.148 Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Y también como aspecto novedoso resalta la celeridad con la cual se concretó la aprobación del Decreto No. 67 de 15 de julio de 2022, contentivo del Reglamento de la mentada Ley.

Luego de la aprobación de la Ley y de su Reglamento, ha sido novedosa también la organización metodológica y el cronograma aprobado para la implementación de las mentadas normas jurídicas. En tal sentido, resulta de importancia estratégica la aprobación de la guía metodológica como herramienta para contribuir a la implementación de los aspectos preceptuados en ambas disposiciones jurídicas, y desarrollar, sistemáticamente, procesos de creación de capacidades, con proyección territorial, dirigidos a los integrantes de las Comisiones

de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y a los actores de los sistemas alimentarios locales, respecto a los aspectos regulados en las referidas normas.

La planificación de este proceso comprende fases, etapas y acciones previstas en el Cronograma de implementación, con definición de actividades, responsables, participantes, fecha y presupuesto (incluidos recursos técnicos, materiales y financieros). Este proceso se organizó en tres etapas dirigidas a la comunicación social, la creación de capacidades con proyección territorial y comunitaria y la implementación, respectivamente. Proceso en el que se encuentra actualmente inmerso el país.

En la primera etapa relativa a la comunicación social se diseñaron acciones generales que propician el conocimiento, la retroalimentación y la evaluación constante para la adecuada implementación de los aspectos esenciales de la Ley y su Reglamento. Es una etapa que, por su naturaleza y relevancia, se diseñó para su realización de forma permanente, hacia todos los públicos, la cual, además, comprende la estrategia comunicacional del proceso para lograr su visibilidad, a través de los diferentes soportes.

La etapa de formación de capacidades con proyección territorial y comunitaria, desarrollada en torno a estas normas jurídicas, es también una muestra de la apuesta de estas normas por la autonomía municipal pues esta etapa está direccionada a los destinatarios de sendas normas, en todo el territorio nacional, fundamentalmente en los municipios. Esta etapa inició su accionar a partir de la publicación de las mentadas disposiciones normativas en la Gaceta Oficial de la República de Cuba y previo a su entrada en vigor. En este sentido resulta dable destacar que la capacitación y sensibilización sobre esta Ley no transcurrió desde seminarios nacionales y provinciales, impartidos desde el nivel central, sino que se apostó por la formación de agentes dinamizadores para acompañar, asesorar y fortalecer capacidades a nivel municipal, a través de la educación popular. Extendiéndose esta capacitación, divorciada de la educación bancaria, hasta los organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales y órganos locales del Poder Popular, con el objetivo de contribuir a la sensibilización de actores nacionales y locales con responsabilidades directas en la implementación de la Ley.

Estos Talleres se realizaron con el apoyo técnico y logístico del Programa FIRST, del Programa País SAS Cuba y de sus proyectos de colaboración internacional Autoabastecimiento Local para una Alimentación Sostenible y Sana (ALASS) y Fortalecimiento de políticas para la seguridad alimentaria sostenible en Cuba (POSAS), implementados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), respectivamente, con fondos de la Unión Europea.

Como parte de esta etapa, un equipo técnico perteneciente al grupo asesor para la implementación de la citada Ley y su Reglamento, elaboró un conjunto de herramientas metodológicas para facilitar la gestión de los sistemas alimentarios locales. Herramientas que fueron puestas en práctica en la provincia de Pinar del Río y que, a partir de la entrada en vigor de ambas normas jurídicas, fueron generalizadas a todo el país.

Desde el 14 de noviembre de 2022 hasta el 30 de noviembre de 2023 en el Observatorio Tecnológico SAEN+C (<http://observatoriosaeen.upr.edu.cu>), estará a disposición de todas las personas el Curso online: “Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Cuba: Una apuesta al futuro”. Este curso fue convocado por la Comisión Nacional de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional, también como parte de la etapa

de formación de capacidades, en coordinación con el Ministerio de la Agricultura, la Universidad de Pinar del Río, el Proyecto de Colaboración Internacional “Fortalecimiento de Políticas Públicas para la Seguridad Alimentaria Sostenible en Cuba” (POSAS) y la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El referido curso fue elaborado esencialmente para los integrantes de las Comisiones de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional en todos sus niveles, y para todo el público que lo desee, con el objetivo de ampliar los conocimientos sobre la mentada Ley y su Reglamento.

La Escuela Ramal del Ministerio de la Agricultura ha rectorado el seguimiento, monitoreo y evaluación de esta etapa de formación de capacidades con proyección territorial y comunitaria, la cual se ha cumplido de acuerdo a lo previsto en el Cronograma de implementación de la Ley.

La tercera etapa de la aludida guía metodológica es la relativa a la implementación, la cual tuvo sus inicios en el mes de noviembre de 2022, una vez entraron en vigor estas disposiciones jurídicas. Se previó iniciar esta etapa con el análisis individual y colectivo de los aspectos contenidos en la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y con el auto-diagnóstico de las potencialidades para implementarla, en la cual se incluye, además, la caracterización integral de cada uno de los municipios y la elaboración de mapa de actores de sus respectivos sistemas alimentarios locales y la constitución de las Comisiones de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional, en sus tres niveles.

En esta última etapa también se realizan los diagnósticos con enfoque nutricional y, durante este proceso, las Comisiones de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional, en todos sus niveles, aseguran la organización de los sistemas alimentarios locales, cumpliendo lo previsto en la Ley, fundamentalmente, en lo referente a las funciones de los organismos de la Administración Central del Estado, de los órganos locales del Poder Popular y de las propias Comisiones y sus integrantes.

De manera general, la metodología utilizada en la elaboración de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y de su Reglamento, resulta innovadora y un material de referencia para el proceso de construcción legislativa del país. Otro actuar que amerita sea replicado en los quehaceres legislativos lo constituye la incorporación, desde las etapas de trabajo y su ejecución, de la academia y la ciencia, en sentido lato; tal como aconteció en este proceso de redacción de las mentadas disposiciones jurídicas, adecuando los materiales y recursos disponibles al logro de los objetivos preceptuados en ellas.

La aprobación de esta Ley marca una pauta a nivel nacional en el tema alimentario, toda vez que resulta el primer marco regulatorio específico para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional, el logro de la soberanía alimentaria y el resguardo del derecho a la alimentación de las personas. Esta Ley, además, institucionaliza estructuras modernas, multisectoriales y dinámicas que coadyuvarán a la eficiencia y eficacia en la orientación, la coordinación, la planeación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la política de seguridad alimentaria y nutricional y sus programas.

Asimismo, la Ley reconoce la organización de los sistemas alimentarios locales y su transformación con urgencia hacia la sostenibilidad, la resiliencia y la equidad como clave para alcanzar la soberanía alimentaria. Es una norma que no solo pauta conceptos y principios, sino también fórmulas para el desarrollo territorial y en especial de la agricultura.

CONCLUSIONES

- I. La construcción de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y de su Reglamento, está marcada por aspectos novedosos como la permanencia de académicos y científicos de distintas ramas del saber en su proceso de elaboración, y por la vasta participación en él, de los actores de la economía con mayor vinculación con la alimentación.
- II. La asistencia técnica y logística del proyecto de colaboración internacional “Fortalecimiento de políticas para la seguridad alimentaria sostenible en Cuba” (POSAS) del Programa País SAS Cuba, en el proceso de construcción de la mentada Ley y su Reglamento, como experiencia pionera en el materia legislativa en Cuba, fue certera, al estar destinado este proyecto al fortalecimiento de capacidades en torno a la elaboración de políticas públicas y sus marcos normativos vinculados a la seguridad alimentaria en el país.
- III. La esencia de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional y de su Reglamento, está encaminada a la descentralización de competencias y enaltecimiento de la autonomía municipal, para la satisfacción de las necesidades nutricionales de la población a partir de la organización de los sistemas alimentarios locales.
- IV. La Ley y su Reglamento comprende regulaciones encaminadas a la inserción de fuerza laboral, con enfoque de género y generacional, para la revitalización de las zonas rurales e impulsar la producción nacional de alimentos en aras de reducir las importaciones.

RECOMENDACIONES

ÚNICA: Publicar la herramienta didáctica contentiva de la metodología y buenas prácticas empleadas en el proceso de elaboración de la referida Ley y su Reglamento, en el Observatorio SAEN+C de la Universidad de Pinar del Río, dentro del Repositorio de Políticas y Normas Jurídicas relacionadas con la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional, para su socialización con los encargados de la actividad legislativa en el país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea Nacional del Poder Popular (2021). *Cronograma Legislativo (2021-2022)*. Publicado en Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 6 Extraordinaria de 27 de enero de 2021, aprobado el 27 de diciembre de 2020, Cuba.

Asamblea Nacional del Poder Popular, (2022). Ley 148 de 2022. Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de 14 de mayo de 2022. Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 77 Ordinaria de 28 de julio de 2022.

Consejo de Ministros (2020). *Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba*. La Habana.

Constitución de la República de Cuba [Const.]. Art. 77 y 78 de 10 de abril de 2019 (Cuba)

Decreto 67 de 2022. Reglamento de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional de 15 de julio de 2022. Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 77 Ordinaria de 28 de julio de 2022.

Díaz Canel Bermúdez, M. M., Núñez Jover, J. y Torres Páez, C. C. (2020). *Ciencia e innovación como pilar de la gestión de Gobierno: Un camino hacia los sistemas alimentarios locales*. Coodes vol.8, No. 3, Pinar del Río.

Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas, LC/G.2681-P/Rev.3, Santiago.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2009). *Glosario de derecho a la alimentación. Inglés, francés y español*. Disponible en: http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm Roma.

NOTAS

[1] Existen, como reflejo de estas políticas, las Guías Alimentarias basadas en alimentos para la población cubana; el Plan Nacional para la Prevención y Control de la Anemia por Deficiencia de Hierro; el Programa de la Agricultura Urbana, Suburbana y Familiar; el Programa para el desarrollo integral de las regiones montañosas (Plan Turquino); el Programa de Autoabastecimiento Municipal; el Movimiento Agroecológico de Campesino a Campesino de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños; el Programa de producción de agentes de control biológico, bioplaguicidas de origen botánico, bioestimulantes y biofertilizantes; el Programa Nacional de Recursos Fitogenéticos, entre otros.

[2] (Constitución de la República de Cuba, 2019, p. 6). La Constitución de la República de Cuba, proclamada en fecha 10 de abril de 2019 y publicada Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 5 Extraordinaria preceptúa, en sus dos artículos, el resguardo del derecho humano a la alimentación lo siguiente:

Artículo 77: 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 78: Todas las personas tienen derecho a consumir bienes y servicios de calidad y que no atenten contra su salud, y a acceder a información precisa y verás sobre estos, así como a recibir un trato equitativo y digno de conformidad con la ley.

[3] (Naciones Unidas, 2018) La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015.

[4] (Consejo de Ministros, 2020) El Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba fue aprobado en fecha 22 de julio de 2020.

[5] (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2021) El Cronograma Legislativo fue aprobado en virtud del Acuerdo Número IX-76 de 27 de diciembre de 2020, de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

[6] (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022) En concordancia ello con el principio de participación refrendado en el artículo 4 apartado 3 inciso a) de la Ley No. 148 “Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

[7] Estas disposiciones jurídicas, dígame la Ley No. 148 “Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional”, aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 14 de mayo de 2022, y el Decreto No. 67 (2022) “Reglamento de la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional”, aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de julio de 2022, fueron publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 77 Ordinaria de 2022 de fecha 28 de julio de 2022.

[8] (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022) La Ley No. 148 “Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional” en su artículo 2 apartado 2 establece el concepto de soberanía alimentaria para Cuba, y comprende como tal a “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.

[9] *Ídem*, el artículo 2 apartado 3 de esta norma jurídica define que “la seguridad alimentaria y nutricional comprende el acceso físico y económico que posee cada persona, en todo momento, a alimentos suficientes, equilibrados, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias respecto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.

[10] (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2009, p. 32) En el Glosario de derecho a la alimentación se conceptualiza el derecho a una alimentación adecuada como el derecho humano, inherente a todas las personas,

“a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra con dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que se corresponda con las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice la satisfacción físico y psíquica así como en los ámbitos individual y colectivo; y una vida digna libre de temor”.

[11] (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022) En la mentada Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional se conceptualizan los conceptos relacionados, los que obran en los siguientes artículos:

- Soberanía alimentaria: artículo 2 apartado 2
- Seguridad alimentaria y nutricional: artículo 2 apartado 3
- Sistemas alimentarios locales: artículo 44 apartado 1
- Sistemas alimentarios locales soberanos: artículo 44 apartado 2
- Sistemas alimentarios locales sostenibles: artículo 44 apartado 3
- Pérdidas de alimentos: artículo 63 apartado 2
- Desperdicios de alimentos: artículo 63 apartado 3
- Educación alimentaria y nutricional: artículo 86 apartado 1

[12] (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2022) En el artículo 1 apartado 2 de la citada Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional se reconoce, entre sus objetivos, la organización de los sistemas alimentarios locales pues ello es esencial para la debida realización de la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos, cuestión que incidirá en la progresividad de la realización de este derecho, particular que se contempla en el artículo 2 apartado 1 de la aludida norma legal.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Código JEL: K39.