

FERNANDO CARLOS TERREROS CALLE
Coordinador Académico

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*Reflexiones teóricas y análisis de
situaciones en Latinoamérica*

ED
EDITORIAL DIKÉ
LD

VIGILADA
MINEDUCACION
USC
UNIVERSIDAD
SANTIAGO
DE CALI
EDITORIAL

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*REFLEXIONES TEÓRICAS Y ANÁLISIS DE
SITUACIONES EN LATINOAMÉRICA*

I.S.B.N 978-958-5134-64-5

I.S.B.N Digital 978-958-5134-65-2

"DOBLE PAR CIEGO ACADÉMICO"

- © Fernando Carlos Terreros Calle
© Universidad Santiago de Cali 2021
editor@usc.edu.co
© Editorial Diké S.A.S. 2021
www.editorialdike.com

Editorial Diké S.A.S.

Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesascomercial@gmail.com
Medellín - Colombia

Bogotá D.C. Librería

Calle 23 sur # 27- 41 Barrio Santander Tel.: 704 6822
Cel.: 301 242 7399 - e-mail: dikesasgerencia@gmail.com

San José de Costa Rica

Teléfono: 83 02 10 54 - Telefax: 22 14 25 23
e-mail: jadguzman@yahoo.com
editorialdike@hotmail.com

Caracas-Venezuela

Av. Urdaneta, esq. Ibarra, edf. Pasaje la Seguridad, P.B. Local 19, Caracas 1010 /
info@paredes.com.ve / Tels.: 58 (212) 564-15-05 / 563-55-90/06-04
RIF: J-30797099-5

Panamá

Calle Parita, Bulevar Ancón, Casa 503, Corregimiento de Ancón, Ciudad
de Panamá. Tel.: 50767814196 / borisbarrios@lawyer.com

Diseño y diagramación

Lucio F. Chunga Cheng
e-mail: dikesas.diagramacion@gmail.com

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

FERNANDO CARLOS TERREROS CALLE
Coordinador Académico

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*REFLEXIONES TEÓRICAS Y ANÁLISIS DE
SITUACIONES EN LATINOAMÉRICA*



Catalogación en la publicación

Derecho a la Alimentación: Reflexiones teóricas y análisis de situaciones en Latinoamérica / Fernando Carlos Terreros Calle [y otros]. -- Santiago de Cali: Universidad Santiago de Cali, Editorial Diké, 2021.

434 páginas; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

I.S.B.N 978-958-5134-64-5 I.S.B.N Digital 978-958-5134-65-2

1. Derecho a la alimentación 2. Políticas públicas 3. Violencia alimentaria 4. Servicio de alimentación. I Fernando Carlos Terreros Calle. Universidad Santiago de Cali. Facultad de Derecho.

SCDD 346.015 ed. 23 CO-CaUSC JRGB/2021

EN COLABORACIÓN CON:



**Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura**



Editorial Diké S.A.S.

Eduardo Quiceno Álvarez
Presidente Honorario del Comité Editorial

Sebastián Quintero Ocampo
Director Editorial

AUTORES

JUAN FERNANDO MARRERO CASTRO: Ingeniero Agrónomo y Abogado. MSc. En Economía Agrícola y Desarrollo Rural. Especialista en Derecho Internacional Económico y de la Integración. Doctorando en Derecho. Profesor de Derecho Agrario y Legislación Rural. Departamento de Economía Agrícola y Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela. Fernandomarreo63@yahoo.es.

MARÍA JOSÉ ICIARTE GARCÍA: Médico Veterinario. MSc. En Desarrollo Rural. Doctora en Ciencias Agrícolas. Profesora Asociada de Economía y Mercadeo Agrícola. Departamento de Socioeconomía. Facultad de Ciencias Veterinarias. Universidad Central de Venezuela. iriartegarciamj@gmail.com.

CARLOS LUIS MÁRQUEZ DÍAZ: Médico Veterinario. MSc en Desarrollo Rural. Profesor Agregado de Gerencia y Administración de Fincas y de Formulación de Proyectos Agropecuarios. Departamento de Socioeconomía. Facultad de Ciencias Veterinarias. Universidad Central de Venezuela marquezcl2003@hotmail.com.

SAÚL ELÍAS LÓPEZ: Ingeniero Agrónomo (UCV). Estudiante de Maestría en el posgrado en Desarrollo Rural de la Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela sauleliaslopez@gmail.com.

JULIA E. CASADOMEQ SIMONELLI: Abogada (UCA). Investigadora y miembro del Centro de Investigación en Sistema Interamericano (UCA). Especialización en Derecho y Política de los Recursos Naturales y del Ambiente (Universidad de Buenos Aires). Contacto: juliacasadomecq@gmail.com.

MAGDALENA I. GARCÍA ROSSI: Abogada (UCA). Investigadora y miembro del Centro de Investigación en Sistema Interamericano (UCA). Magíster en Derecho Administrativo y Administración Pública (Universidad de Buenos Aires) y en Argumentación Jurídica (Universidad de Alicante). Contacto: [magdalenaigr@gmail.com](mailto:magdalenagr@gmail.com).

KARINA G. CARPITERO: Abogada (UCA). Investigadora y miembro del Centro de Investigación en Sistema Interamericano (UCA). Maestrando en Derecho Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Palermo) y en Argumentación Jurídica (Universidad de Alicante). Abogada de la Clínica Jurídica de Interés Público (Universidad de Palermo). Profesora adscripta en la cátedra de Derechos Humanos (UCA). Contacto: karinacarpintero@gmail.com.

SIRO L. DE MARTINI: Abogado. Especialista en Derechos Humanos y Derecho Penal (UCA). Doctorando en Ciencias Jurídicas (UCA). Director del Centro de Investigación en Sistema Interamericano (UCA). Docente titular en la cátedra de Derechos Humanos (UCA). Contacto: sirodemartini@yahoo.com.ar.

MAGDA YADIRA ROBLES GARZA: Investigadora y directora del Centro de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT.

FERNANDO GUSTAVO RUZ DUEÑAS: Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Auxiliar de investigación en la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.

DIEGO SAÚL GARCÍA LÓPEZ: Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Auxiliar de investigación en la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.

DIANA VANESSA GUTIÉRREZ ESPINOZA: Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Auxiliar de investigación en la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.

VALENTINA CASTAGNARI: Profesora, Escuela de Derecho, Universidad Torcuato Di Tella. vcastagnari@utdt.edu.

MARÍA VIRGINIA MARCANO: Abogada egresada de la Universidad de Los Andes-Venezuela, Especialista en Ciencias Contables. Profesora de Derecho Procesal, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes. Cursante de Doctorado en Ciencias Organizacionales de la FACES-ULA. mariamarcano.ula@gmail.com.

NÉSTOR VILLASMIL: Licenciado en Historia egresado de la Universidad de Los Andes-Venezuela. Cursante del 4to año de Derecho en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes-Venezuela. tico2101@gmail.com.

SAÚL ELÍAS LÓPEZ: Ingeniero Agrónomo (UCV). Estudiante de Maestría en el posgrado en Desarrollo Rural de la Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela. sauleliaslopez@gmail.com.

ANDREA ECHEGOYEN: Licenciada en Nutrición. Magíster en Recursos Humanos y Gestión del Conocimiento, Escuela de Nutrición de la Universidad de la República. echegoyenandrea@yahoo.es.

ALEJANDRA GIRONA: Profesor Agregado, Licenciado en Nutrición, Magíster en Psicología Social. Coordinador del Observatorio del Derecho a la Alimentación. Escuela de Nutrición. Universidad de la República, Uruguay. alegirona2@gmail.com.

GABRIELA FAJARDO: Profesor Agregado, Licenciado en Nutrición, Magíster en Entornos Virtuales de Aprendizaje. Punto focal del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición. Universidad de la República, Uruguay. gnereis@gmail.com.

RAQUEL RODRÍGUEZ: Asistente, Licenciado en Nutrición. Magíster en Nutrición. Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición. Universidad de la República, Uruguay. licnut.raquelrg@gmail.com.

MARÍA NOEL ACOSTA: Profesor Adjunto. Licenciado en Nutrición. Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición. Universidad de la República, Uruguay. pikya-costa1@gmail.com.

ANA LAURA MERONI: Profesor Adjunto. Licenciado en Nutrición. Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición. Universidad de la República, Uruguay. ana-meroni@gmail.com.

FLORENCIA CERIANI: Profesor Adjunto. Licenciado en Nutrición. Magíster en Nutrición. Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición. Universidad de la República, Uruguay. florceriani@gmail.com.

GLORIA CANCLINI: Licenciada en Ciencia Política, Profesora de Ciencia Política y Co-Coordinadora del ODA de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay. canclini2005@gmail.com.

ANA LUCÍA PARMA: Asistente. Licenciado en Psicología. Diplomado en Psicoterapia en Servicios de Salud. Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición. Universidad de la República, Uruguay. aluciaparma@gmail.com.

ALEJANDRO BORCHE: Abogado, profesor Adjunto de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay, Co-coordinador del ODA de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay. borche1968@gmail.com.

JUAN CERETTA: Profesor de la Universidad de la República de Uruguay, Coordinador del Laboratorio de Casos Complejos, Profesor Adjunto de Consultorio Jurídica y de Clínica de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

ISABEL GOYES MORENO: Docente Facultad de Derecho Universidad de Nariño. Directora grupo de investigación “Derecho, Justicia y Región”. isabelgm99@yahoo.com.

JAIME ANDRÉS BASTIDAS ROSERO: Abogado – Universidad de Nariño. Especialista en Derecho Constitucional Universidad Nacional de Colombia. Jbastidasrosero@gmail.com.

AURA CECILIA TORRES BURBANO: Abogada – Universidad de Nariño. Especialista en Derecho Constitucional Universidad Nacional de Colombia. Docente H.C. Facultad de Derecho Universidad de Nariño. auraceciliatorres@gmail.com.

YONÁ DA SILVA DALONSO: Doctora en Geografía. Profesora y investigadora del Curso Superior de Tecnología en Gastronomía de la Universidad de la Región de Joinville / UNIVILLE (Brasil), donde actualmente se desempeña como Pro-rectora de Extensión y Asuntos Comunitarios en la Universidad.

FERNANDA BRANDÃO LAPA: Doctora en Educación. Directora en el Instituto de Desarrollo y Derechos Humanos (IDDH), Coordinadora de la Clínica de Derechos Humanos y Profesora de la Universidad de la Región de Joinville / UNIVILLE (Brasil).

SUIANY ZIMERMANN BAIL. Abogada, Asesora de proyectos en el Instituto de Desarrollo y Derechos Humanos (IDDH) (Brasil).

GABRIELLA NATALLIA CORRÊA KERBER: Gastrónoma y estudiante de maestría del Programa de Postgrado en Salud y Medio Ambiente(UNIVILLE); Profesora y investigadora del Curso Superior de Tecnología en Gastronomía de la Universidad de la Región de Joinville / UNIVILLE (Brasil).

MAGDA YADIRA ROBLES GARZA: Directora del Centro de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (CEDESCA) de la Academia Interamericana de Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Coahuila, México. yadiraroblesgarza@gmail.com.

MYRNA BERENICE HINOJOSA GARCÍA: Investigadora del CEDESCA. Doctora en Métodos Alternos de Solución de Conflictos, por la Universidad Autónoma de Nuevo León (México). myrna_hinojosa@yahoo.com.

ÓSCAR FLORES TORRES: Investigador del CEDESCA. Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Complutense de Madrid. oflores60@gmail.com.

LILLIAN SÁNCHEZ CALDERONI: Asistente de investigación. Maestría en Derecho de la Empresa por la Universidad de Monterrey (México). lic.lilliansc@gmail.com.

NATALIA ISABEL GUZMÁN VERA: Estudiante de 5° semestre de la Licenciatura en Derecho. Universidad La Salle, Saltillo, Coahuila (México). naty_cuttie@hotmail.com.

MIGUEL MORALES DE LA ROSA: Estudiante de 10° semestre de la Licenciatura en Derecho. Universidad Autónoma de Coahuila, Saltillo, Coahuila (México). mamdlr95@hotmail.com.

FERNANDO CARLOS TERREROS CALLE: Abogado, especialista en derecho administrativo, magíster en Educación Superior, magíster en Derecho, candidato a Doctor en Derecho por la Universidad de Medellín. fernando.terrerros00@usc.edu.co.

JAVIER RICARDO TORRES BETANCOURT: - Abogado, integrante del semillero de investigación del Derecho a la Alimentación DALI de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que dichas instituciones o programas los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de sus autores, y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de las instituciones y programas mencionados con anterioridad.

**CUERPO DIRECTIVO DE LA
EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD
SANTIAGO DE CALI**

CARLOS ANDRÉS PÉREZ GALINDO
Rector

CLAUDIA LILIANA ZÚÑIGA CAÑÓN
Directora General de Investigaciones

EDWARD JAVIER ORDÓÑEZ
Editor en jefe

COMITÉ EDITORIAL

CLAUDIA LILIANA ZÚÑIGA CAÑÓN

DORIS LILIA ANDRADE AGUDELO

EDWARD JAVIER ORDÓÑEZ

ALBA ROCÍO CORRALES DUCUARA

SANTIAGO VEGA GUERRERO

MILTON ORLANDO SARRIA PAJA

MÓNICA CARRILLO SALAZAR

SANDRO JAVIER BUITRAGO PARIAS

CLAUDIA FERNANDA GIRALDO JIMÉNEZ

ÍNDICE

PRÓLOGO AECID	25
PRÓLOGO AMEXCID	29
INTRODUCCIÓN	33

CAPÍTULO I

DIMENSIÓN ÉTICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	35
INTRODUCCIÓN	35
1. <i>El problema de investigación</i>	39
1.1. <i>Seguridad alimentaria como derecho a la alimentación.</i>	40
1.2. <i>El caso venezolano</i>	40
1.3. <i>Ética y derecho a la alimentación en Venezuela</i>	43
CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFÍA	53

CAPÍTULO II

EXPERIENCIAS JUDICIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE RESPECTO AL ETIQUETADO DE ALIMENTOS PARA NIÑOS Y NIÑAS	57
INTRODUCCIÓN	57
1. <i>El etiquetado nutricional de alimentos</i>	60
1.1. <i>Generalidades</i>	60
1.2. <i>Importancia del etiquetado</i>	63

1.3. <i>El etiquetado de alimentos en América Latina</i>	64
1.4. <i>El etiquetado de alimentos en México</i>	66
1.5. <i>Requisitos generales del etiquetado de alimentos en México</i> ..	68
1.6. <i>Casos resueltos por el poder judicial en comparación: Colombia, Chile, Costa Rica y México</i>	74
CONCLUSIONES	87
BIBLIOGRAFÍA.....	89

CAPÍTULO III

ETIQUETADO FRONTAL EN LATINOAMÉRICA: PERSPECTIVAS COMPARADAS PARA LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS EFECTIVAS	93
INTRODUCCIÓN	93
1. <i>Regulaciones de etiquetado frontal latinoamericanas</i>	96
1.1. <i>Análisis de literatura</i>	101
1.2. <i>Exposición</i>	105
1.3. <i>Percepción</i>	105
1.4. <i>Comprensión</i>	111
1.5. <i>USO</i>	112
1.6. <i>Discusión sobre la evidencia</i>	116
1.7. <i>Recomendaciones para las políticas públicas</i>	122
BIBLIOGRAFÍA.....	127

CAPÍTULO IV

EMPODERAMIENTO FEMENINO, FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA AGRÍCOLA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA	133
INTRODUCCIÓN	133
1. <i>Políticas públicas y soberanía alimentaria</i>	135
1.1. <i>Enfoque de género en la economía agrícola de las zonas urbanas y rurales en Venezuela</i>	140

1.2. <i>Empoderamiento femenino y soberanía alimentaria</i>	149
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFÍA	161

CAPÍTULO V

MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN URUGUAY DESDE UN ENFOQUE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN	163
INTRODUCCIÓN	165
1. <i>Características sociodemográficas de las MPL y sus hijos</i>	169
1.1. <i>MPL y DDHH</i>	171
1.2. <i>Características del servicio de alimentación</i>	172
1.3. <i>Análisis de la adecuación de la alimentación planificada respecto a las recomendaciones nutricionales de las madres</i>	184
1.4. <i>Percepción de las mujeres privadas de libertad sobre la alimentación recibida en la UN9 desde un enfoque de derecho</i>	185
1.5. <i>Percepción de la situación de seguridad alimentaria y nutricional de las MPL</i>	190
CONCLUSIONES	191
BIBLIOGRAFÍA	193

CAPÍTULO VI

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL: PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA EN EL CASO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE LA GUAJIRA COLOMBIANA	197
INTRODUCCIÓN	197
1. <i>Medidas cautelares otorgadas por la comisión interamericana de derechos humanos</i>	199
1.1. <i>La corte constitucional: morbimortalidad de niños, niñas y adolescentes de la guajira colombiana</i>	203

1.2. <i>La Sentencia T-466 de 2016</i>	205
1.3. <i>La Sentencia T-302 de 2017 (estado de cosas inconstitucional en el caso de los niños y niñas de la guajira colombiana)</i>	212
1.4. <i>Análisis de la vulneración de derechos</i>	214
1.5. <i>Acciones del Estado</i>	217
1.6. <i>Valoración constitucional de las políticas públicas para la protección de los derechos de los niños y niñas Wayúu</i>	218
1.7. <i>Decisiones adoptadas</i>	219
1.8. <i>Evaluación de las órdenes de la CIDH y de las sentencias de la Corte Constitucional</i>	222
CONCLUSIONES	227
BIBLIOGRAFÍA.....	229

CAPÍTULO VII

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA: DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NAS COMUNIDADES MBYÁ GUARANI DE SANTA CATARINA (BRASIL)	233
INTRODUÇÃO	233
1. <i>O direito à alimentação e à segurança alimentar e nutricional das comunidades indígenas mbyá guarani</i>	236
1.1. <i>Comunidades Indígenas da Região Nordeste de Santa Catarina: Os Guarani</i>	236
1.2. <i>Marco Metodológico</i>	242
1.3. <i>Resultados, conclusões e recomendações</i>	245
1.4. <i>Merenda escolar e cardápio indígena</i>	250
1.5. <i>Apoio e incentivo ao acesso à alimentação</i>	253
1.6. <i>Atividade sobre práticas alimentares na Escola Indígena de Ensino Fundamental Cacique Werà Puku</i>	255
1.7. <i>Encaminhamentos</i>	256
BIBLIOGRAFÍA.....	259

CAPÍTULO VIII

ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOBRE PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.....	265
INTRODUCCIÓN	265
1. <i>Programa cuidemos los alimentos</i>	269
1.1. <i>Pérdidas y Desperdicios de Alimentos</i>	272
1.2. <i>Causas identificadas</i>	275
1.3. <i>Políticas implementadas en la ciudad</i>	276
1.4. <i>Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán</i>	280
1.5. <i>Organizaciones Intermedias</i>	282
RECOMENDACIONES	284
BIBLIOGRAFÍA.....	293

CAPÍTULO IX

ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS EMPRENDIDAS EN MATERIA DE REDUCCIÓN DE PÉRDIDA Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS. LOS BANCOS DE ALIMENTOS EN MÉXICO	297
INTRODUCCIÓN	297
1. <i>Marco metodológico acorde con los elementos mencionados</i>	301
1.1. <i>Marco legal histórico que compete a los residuos orgánicos en México</i>	302
1.2. <i>Estado actual de la legislación estatal y nacional en materia de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos</i>	309
1.3. <i>Otros países en América Latina y el Caribe donde existe regulación para la reducción de pérdida y desperdicios de alimentos</i>	312
1.4. <i>Funcionamiento y resultados de los bancos de alimentos presentes en México</i>	316
1.5. <i>Funcionamiento y resultados de los bancos de alimentos de los Estados de la República</i>	317

1.6. <i>Factores de la legislación que ayudan en el cumplimiento de los objetivos de los bancos de alimentos</i>	320
1.7. <i>Correlación entre la existencia de legislación y el funcionamiento y los resultados de los bancos de alimentos</i>	325
CONCLUSIONES	327
BIBLIOGRAFÍA.....	329

CAPÍTULO X

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA EDUCACIÓN Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL MEDIO RURAL.....	337
INTRODUCCIÓN	337
1. <i>Antecedentes</i>	339
1.1. <i>Caracterización de las localidades rurales</i>	343
1.2. <i>Fundamentación</i>	344
1.3. <i>Abordaje Metodológico</i>	347
1.4. <i>Valoración y logros alcanzados</i>	351
1.5. <i>Conclusiones y recomendaciones</i>	360
BIBLIOGRAFÍA.....	367

CAPÍTULO XI

VIOLENCIA ALIMENTARIA: UN NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO	371
INTRODUCCIÓN	371
1. <i>Análisis del concepto de violencia alimentaria desde la normatividad internacional</i>	374
1.1. <i>Prohibición del uso del hambre como arma de guerra desde el Derecho Internacional Humanitario (DIH)</i>	374
1.2. <i>Conceptualización de violencia alimentaria</i>	375
1.3. <i>Consecuencias de la violencia alimentaria</i>	377

1.4. Estructuración de un nuevo concepto jurídico. Violencia alimentaria.....	381
1.5. Responsabilidad del Estado por Riesgo excepcional	382
1.6. Casos de violencia alimentaria dentro del conflicto armado colombiano	383
1.7. Desplazamiento masivo y limitaciones a la movilidad – Resguardo, Ricaurte (Nariño).....	384
1.8. Desplazamiento y restricciones a la movilidad – Tumaco, Nariño	386
1.9. Desplazamiento masivo y confinamiento – El Bagre, Antioquia	389
1.10. Restricciones al acceso y a la movilidad – Briceño, Antioquia	392
1.11. Confinamiento y restricción a la movilidad - Comunidades en riesgo en la zona norte del Departamento del Cauca.....	396
CONCLUSIONES	399
BIBLIOGRAFÍA	401
ANEXOS	405

PRÓLOGO AECID

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) advierte de la elevada presencia simultánea de desnutrición, obesidad y sobrepeso en el mundo. Esta realidad exige intensificar los esfuerzos de todas y todos para doblegar esta situación, más aún, si consideramos la actual crisis sanitaria originada por el COVID-19, y el reto de asegurar el acceso a los alimentos saludables en periodo de pandemia y post-pandemia.

Además, la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible nos invita a trabajar en alianzas, y a avanzar juntos hacia un mundo en el que nadie, absolutamente nadie, quede atrás.

En este sentido, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en colaboración con la FAO, apoya desde 2011 el trabajo que desarrolla el Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA-ALC) basado en el fomento de la investigación y discusión sobre las legislaciones nacionales y su impacto en la protección efectiva de este derecho clave para la seguridad alimentaria de millones de personas. En el marco de esta colaboración España-FAO se han producido además dos grandes hitos: la puesta en marcha del Observatorio del Derecho a la Alimentación de España (ODA-E), y la celebración de la primera Cumbre Mundial contra el Hambre y la Malnutrición, en Madrid en octubre de 2018.

El ODA-ALC centra su labor en proveer un sistema de información y coordinación conjunta que facilite y estimule la investigación, docencia y difusión sobre el derecho a la alimentación, generando debate entre universidades, los poderes ejecutivo, judicial y legis-

lativo y la sociedad en su conjunto. De forma complementaria, la AECID ha apoyado la realización de esta labor desde los Centros de Formación de la Cooperación Española que, como unidades especializadas en gestión de conocimiento en el marco del Plan INTERCOONECTA, han albergado y facilitado sus actividades presenciales haciendo posible la transferencia, intercambio y gestión de conocimiento entre las más de 70 universidades que integran esta red académica.

En este contexto, la publicación de la presente edición supone una oportunidad para invitar a repensar nuestros sistemas alimentarios desde una mirada académica. Una oportunidad también para valorar y reflexionar acerca de la importancia de acciones colaborativas, gracias a las cuales diversos actores podemos contribuir al cambio de una manera efectiva.

Se trata de una importante aportación del ODA-ALC a la generación y aplicación de políticas públicas vinculadas al Derecho Humano a la Alimentación. Nos invita a conocer las dimensiones del problema, proponer herramientas eficaces de lucha contra el hambre y la malnutrición, y generar mecanismos de fiscalización y control de las acciones desarrolladas.

Los estudios aquí abordados son fruto de la VII Convocatoria de Investigaciones del ODA-ALC correspondientes al año 2018, en la que participaron equipos de investigadoras e investigadores de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, y del excelente trabajo de recopilación, consolidación y diagramación de la Universidad de Santiago de Cali de Colombia.

Entre las principales temáticas desarrolladas en la publicación se encuentran: la gestión de pérdidas y desperdicios de alimentos; la alimentación en la infancia; el etiquetado frontal de alimentos; el enfoque de género dentro de la seguridad alimentaria y nutricional (mujeres privadas de libertad y en la soberanía alimentaria); o el de-

sarrollo rural y el derecho a la alimentación en presencia del cambio climático, entre otros.

Por último, quiero agradecer a todas y todos los que han contribuido a la elaboración de la presente publicación, y hacer una mención especial al Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre del Programa España – FAO que opera en la región, que nos ha acercado a una enriquecedora forma de incidir en las transformaciones políticas, marcada por la buena voluntad y diálogo entre académicos, investigadores, legisladores, expertos en políticas públicas, funcionarios de organismos internacionales, o medios de comunicación, entre otros.

Carmen Castiella

Directora de Cooperación con América Latina y el Caribe AECID

PRÓLOGO AMEXCID

En los últimos años se han desarrollado importantes acciones encaminadas a respetar, proteger y hacer efectivo el derecho humano a la alimentación adecuada, sin embargo, aún hay en el mundo más de 820 millones de personas con hambre¹. Para el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador este desafío es prioritario, por lo que a través de la cooperación internacional ha encontrado aliados, no sólo en los gobiernos y organismos internacionales sino también en la academia, para seguir generando información y conocimiento que contribuyan a facilitar el diálogo político, ofrecer apoyo técnico y tomar decisiones basadas en evidencia para erradicar el hambre en América Latina y el Caribe.

A través del programa “Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO”, iniciativa conjunta de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Gobierno de México respalda el desarrollo de investigaciones universitarias sobre el derecho humano a la alimentación adecuada, en el marco del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe.

El Programa se implementa en estrecha colaboración con diversas instituciones públicas de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana, así como en coordinación con iniciativas y organismos de carácter regional como la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATI-

1 Según el informe “El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el mundo 2019”

NO), las instancias del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, entre otros.

“Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO” busca fortalecer las políticas públicas y los marcos legales que contribuyen a superar el hambre y la pobreza rural, y que para ello promueven el bienestar social y la creación de oportunidades, con énfasis en territorios con elevados niveles de pobreza y especialmente vulnerables ante fenómenos climáticos extremos. Además, el Programa desarrolla acciones a nivel mesoamericano que facilitan el intercambio de experiencias, la generación de conocimiento, y el diálogo social y político con un amplio alcance.

La AMEXCID, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, presta especial atención en “no dejar a nadie atrás” y comparte lo mejor de México a través de la cooperación internacional. Nuestra agencia, a través de “Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO”, trabaja desde una perspectiva inclusiva, de bienestar y de derechos, impulsando de este modo acciones que contribuyen a generar medios de vida dignos y sostenibles que impacten de manera positiva en el desarrollo de los territorios rurales más rezagados de la región.

Esta publicación que tengo el placer de prologar recoge los resultados de investigaciones realizadas por destacadas universidades de distintos países latinoamericanos, que contribuirán significativamente a que los tomadores de decisiones puedan implementar medidas legislativas y diseñar políticas públicas y estrategias inclusivas, que impulsen la protección y la realización del derecho humano a la alimentación. Felicito a los autores de cada una de estas investigaciones, así como a las universidades que los respaldan, por el tiempo y el esfuerzo destinados a producir estos materiales de enorme utilidad, que reflejan su compromiso con la lucha contra el hambre y la malnutrición en nuestros países, que comparten realidades similares.

Todo ser humano tiene derecho a no padecer hambre y a alimentarse de manera suficiente, inocua, nutritiva y culturalmente apropiada, es decir, en condiciones dignas, para tener una vida sana y activa. El Gobierno de México y la FAO, a través del programa “Mesoamérica sin Hambre AMEXCID FAO”, seguiremos trabajando conjuntamente en la implementación de soluciones innovadoras de desarrollo y el impulso a alianzas en el ámbito legislativo, la academia y desde el campo, para contribuir a poner fin al hambre y la pobreza en la región.

Alejandra Icela Martínez Rodríguez

Directora General del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)

INTRODUCCIÓN

En esta nueva entrega, el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe ODA-ALC, a través de los académicos que lo conforman, realizan aportes significativos al desarrollo del derecho a la alimentación, mediante estudios teóricos y análisis de casos prácticos en diversos países de América Latina y el Caribe.

Los resultados de investigación de la VII Convocatoria, fueron revisados por pares académicos del Observatorio y seleccionados para ser sustentados en la Ciudad de Cartagena de Indias en noviembre de 2018, con apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre (ALCSH), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y las universidades seleccionadas.

Esta obra se divide en 12 capítulos organizados de manera coherente y sistemática, comenzando con un análisis ético del derecho a la alimentación que nos muestra un verdadero marco teórico sobre la importancia del derecho a la alimentación desde un plano filosófico; en los capítulos 2 y 3, se aborda el tema de la importancia del adecuado etiquetado de los alimentos para los países de América Latina y se analizan algunas experiencias judiciales sobre este tema; en los capítulos 4 y 5, se relievra el empoderamiento femenino en la economía agrícola y la seguridad alimentaria, al tiempo que se muestra un estudio sobre el cumplimiento de las condiciones del suministro de alimentos a las mujeres privadas de la libertad en Uruguay desde un enfoque nutricional; los capítulos 6 y 7, se

concentran en investigaciones sobre la alimentación de los niños indígenas; tanto en la zona de la Guajira colombiana, lugar sobre el que se declaró “estado de cosas inconstitucional” por parte de la Corte Constitucional de este país, como en la zona de las comunidades MByá Guarani de Santa Catarina, en Brasil, donde se analizó el derecho humano a la alimentación adecuada de los niños y niñas de esta comunidad; en los capítulos 8 y 9, se analiza el problema de la pérdida y desperdicio de alimentos en Buenos Aires, Argentina y se comparan las medidas emprendidas en materia de reducción de pérdida de alimentos y los bancos de alimentos en México; en consonancia con lo anterior, en el capítulo 10, se sistematiza la experiencia en la educación y el derecho a la alimentación en el medio rural y finalmente en el capítulo 11, se analiza la posible responsabilidad del estado colombiano por violencia alimentaria, en relación con el régimen de responsabilidad objetiva bajo el título de imputación de riesgo excepcional.

En esta importante compilación de investigaciones, se muestran diferentes aspectos sobre los que los investigadores del ODA-ALC, han venido trabajando, con la esperanza de aportar insumos para que los parlamentarios y los gobiernos de América Latina y el Caribe, desarrollen normativas y políticas públicas que nos acerquen cada vez más a una real garantía del derecho a la alimentación de nuestros pueblos.

Fernando Carlos Terreros Calle

Coordinador académico

CAPÍTULO I

DIMENSIÓN ÉTICA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Juan Fernando Marrero C.¹

María José Iciarte García²

Carlos Luis Márquez D.³

Saúl Elías López⁴

INTRODUCCIÓN

En el prólogo del libro “El Derecho a la Alimentación, temas seleccionados” que recopila los trabajos presentados en el Seminario Internacional El Derecho a la Alimentación como Derecho

-
- 1 **Juan Fernando Marrero Castro:** Ingeniero Agrónomo y Abogado. MSc. En Economía Agrícola y Desarrollo Rural. Especialista en Derecho Internacional Económico y de la Integración. Doctorando en Derecho. Profesor de Derecho Agrario y Legislación Rural. Departamento de Economía Agrícola y Ciencias Sociales. Facultad de Agronomía. Universidad Central de Venezuela. Fernandomarrero63@yahoo.es
 - 2 **María José Iciarte García:** Médico Veterinario. MSc. En Desarrollo Rural. Doctora en Ciencias Agrícolas. Profesora Asociada de Economía y Mercado Agrícola. Departamento de Socioeconomía. Facultad de Ciencias Veterinarias. Universidad Central de Venezuela. iriartegarciamj@gmail.com
 - 3 **Carlos Luis Márquez Díaz:** Médico Veterinario. MSc en Desarrollo Rural. Profesor Agregado de Gerencia y Administración de Fincas y de Formulación de Proyectos Agropecuarios. Departamento de Socioeconomía. Facultad de Ciencias Veterinarias. Universidad Central de Venezuela marquezcl2003@hotmail.com
 - 4 **Saúl Elías López:** Ingeniero Agrónomo (UCV). Estudiante de Maestría en el posgrado en Desarrollo Rural de la Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela sauleliaslopez@gmail.com

Humano Fundamental, celebrado en Caracas en 1996, se señala con categórica claridad “que el Derecho a la alimentación es el más sensible y éticamente significativo de los Derechos Humanos” (Borghetti *et al.*, 2004). Tan llana pero atinada afirmación tiene su sustento fundamental en otra no menos importante aseveración: el Derecho a la vida está condicionado al cumplimiento del Derecho a la alimentación. Vida y alimentación están intrínsecamente vinculadas y corresponde al Estado velar porque el Derecho a una buena alimentación no sea vulnerado. La transgresión de este derecho quebranta eventualmente también, al más preciado de los derechos humanos, como lo es el derecho a la vida. Es por ello que podemos afirmar que la violación del derecho a una alimentación adecuada y de calidad, no solamente es una transgresión de carácter jurídico, que ciertamente y sin duda alguna lo es, sino más importante tal vez y dada la naturaleza de los bienes jurídicos implicados, es una contravención axiomática a la ética. Los Estados tienen el deber incuestionable de proteger, de garantizar por todos los medios que dispone, el Derecho humano fundamental a la alimentación, bien sea diseñando y aplicando las políticas públicas adecuadas, sea legislando apropiadamente o sentenciando acertadamente para castigar los incumplimientos y corregirlos.

A pesar de las consideraciones anteriores, el Derecho a la Alimentación es uno de los más comprometidos actualmente en el mundo y en nuestra región. En el informe “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe” sobre desigualdad y sistemas alimentarios (FAO *et al.*, 2018), se señala que el hambre en la región aumentó durante el año 2017, afectando a 39,3 millones de personas, equivalente a un 6% de la población latinoamericana y caribeña. El hambre en esta parte del planeta ha crecido, desafortunadamente, durante los últimos tres años. No son buenas noticias.

En lo que respecta a Venezuela, el referido informe señala que es el país donde más aumentó el número de personas desnutridas, llegando a 600.000 entre los años 2014 al 2017, lo que hace un

total para el país de 3,7 millones de personas en esa lamentable situación, contribuyendo así al mayor incremento de las cifras de desnutrición entre los países de América Latina y el Caribe. Después de Haití, sentencia el informe, la República Bolivariana de Venezuela, es el segundo país que requiere atención, regionalmente considerado, por la prevalencia del hambre entre su población en estos últimos años. En el informe se destaca por primera vez la crisis migratoria del país y la relación que tienen estos importantes flujos migratorios con la extrema inseguridad alimentaria, desnutrición y hambre que padecen los venezolanos. El referido informe destaca, además, que esta migración, cuyo itinerario tiene como destino principalmente a los países vecinos viene acompañada de un incremento importante de las solicitudes de asilo, lo que está ocasionando vulnerabilidad en los sistemas de salud y de educación en los países de acogida, dada la magnitud de estos movimientos humanos en tan corto tiempo, y ponen a prueba la capacidad de respuesta institucional de los países receptores. Todo un problema regional que requiere atención.

La crisis alimentaria venezolana es inocultable. Estudios de investigación así lo han planteado (Gutiérrez, 2016; IANAS, 2017). Las agencias internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización de Naciones Unidas para la Protección de la Infancia (UNICEF), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre muchas otras, asoman o mencionan directamente que en Venezuela hay una verdadera crisis humanitaria. El derecho a la alimentación no está en riesgo, simplemente está siendo vulnerado para cientos de miles de personas en Venezuela y pareciera desbordar no solo la capacidad institucional del propio gobierno sino la de la región.

En Venezuela se observan personas, niños incluidos muchas veces, hurgando en la basura en procura de alimentos; se observan

diariamente largas colas de personas frente a los centros comerciales de abastecimiento de alimentos; el gobierno ha respondido estableciendo cuotas en la venta de productos básicos por personas; horarios especiales de venta; imponiendo el marcaje biométrico de las personas como mecanismo de control cuantitativo de las ventas de alimentos; además, Venezuela es el país con la más alta tasa de inflación alimentaria del mundo, con lo cual se complica considerablemente el acceso económico a los alimentos de la mayoría de la población, constituyendo un obstáculo adicional en la materialización del derecho a la alimentación (IANAS, 2017). Otras fuentes señalan que el tener acceso a los alimentos se dificulta para los residentes en Venezuela, no solo por la escasez, desabastecimiento y alto costo de los alimentos en relación con el ingreso real, sino también por la escasez de dinero en efectivo, el cual pierde una parte importante de su valor real diariamente (PROVEA, 2018).

Lo anteriormente señalado no solo representa cifras negativas, ciertamente muy adversas, sino un reto para el planificador, para el legislador, para todos los involucrados y responsables en el diseño de políticas públicas agroalimentarias razonables, sensatas, eficientes, efectivas y justas. Dada su magnitud y por sus consecuencias humanitarias, esta crisis agroalimentaria es una afrenta a la dignidad de las personas, máxime cuando la República Bolivariana de Venezuela es un país de ingresos medios altos de alrededor de 16.745 \$/per cápita/año⁵ y desde la perspectiva de esta investigación, el asunto tiene no solamente repercusiones sociales y políticas, sino también éticas. Es un desafío para la política, para los políticos y sin duda para la democracia, y nos debe llamar a la reflexión.

5 Dato para el año 2014 tomado de la base de datos FAOSTAT, disponible en: <http://www.fao.org/faostat/es/#country/236> . Según esta misma fuente, entre 2000 y 2014, el ingreso promedio más alto correspondió al año 2008 con 17.897 \$/per cápita y el más bajo fue para 2003 con 11.860 \$/per cápita. Para el Banco Mundial el Ingreso Bruto per cápita para 2014 de Venezuela lo sitúa en \$12.780 (Ver:<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?end=2014&locations=VE&start=1962>)

La presente investigación es una exploración que se hace de la vinculación que existe entre la seguridad alimentaria, el derecho a la alimentación y la ética como expresión de la forma correcta de obtener los alimentos necesarios, de forma no solamente suficiente, acorde con las necesidades nutricionales de cada individuo, sino también digna. Este trabajo resulta relevante para Venezuela, toda vez que el ya reconocido, inocultable y continuado problema de desabastecimiento y escasez de alimentos básicos, así como su costo, está afectando la dignidad de la población que los procura, tanto por las vías en muchos casos nada decorosas que las personas utilizan para la obtención de alimentos, contrarias a su propia dignidad como personas humanas, como por las formas heterodoxas que, *in extremis*, ha implantado el gobierno para tratar de atenuar la situación y no arriesgar aun más de lo que ya está siendo de por sí expuesto el derecho a la alimentación en la República Bolivariana de Venezuela. No deja de ser el presente trabajo una suerte de ensayo acerca de lo que algunos autores han planteado sobre el acceso a los alimentos. No basta en pensar en la cantidad y calidad adecuada de los alimentos que se deben consumir, sino también en la forma cómo estos deben ser adquiridos. Sobre esto último la dignidad de las personas es una pieza clave a incluir si ha de darse la dimensión humanamente apropiada al ejercicio pleno del derecho a la alimentación.

1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Este trabajo explora al carácter ético del derecho a la alimentación. Habitados como estamos a evaluar los derechos solo desde la perspectiva de la política o de las ciencias jurídicas, no está de más recordar que tras el derecho a la alimentación y tras los imperturbables análisis estadísticos para evaluar el hambre y la desnutrición de la población, están personas, seres humanos, cuyo horizonte de vida no da para esperar las resultas de tantas y tantas conferencias, de tantos y tantos discursos políticos y reuniones de alto nivel para

tratar el problema del hambre. El derecho a la alimentación es ante todo un asunto moral que debemos atender con carácter urgente.

Algunas preguntas contribuyen a orientar la investigación: ¿Cuál es el límite entre el derecho a la alimentación y su dimensión ética? ¿Se puede realmente establecer un límite de esta naturaleza? ¿Cuál es la dimensión ética del derecho a la alimentación? ¿Puede el derecho de un país asimilar la dimensión ética del derecho a la alimentación en el orden normativo? ¿Ha de dejarse la ética del derecho a la alimentación a códigos no vinculantes o se debe legislar su dimensión en normas o leyes de carácter obligante, dada su naturaleza? ¿Pueden las consideraciones de tipo ético garantizar el derecho a la alimentación? ¿Cuál es el papel real de la ética en el ejercicio efectivo del derecho a la alimentación? ¿Qué lineamientos deben seguir los planificadores y los legisladores para establecer las dimensiones éticas del derecho a la alimentación?

Las anteriores interrogantes condujeron al planteamiento de los siguientes objetivos.

1.1. Seguridad alimentaria como derecho a la alimentación.

1.2. El caso venezolano

Actualmente podemos encontrar un concepto de seguridad alimentaria de aceptación universal y definida como la capacidad que tiene la población de un país para acceder en cualquier momento a una ingesta suficiente y sana de energía alimentaria y de nutrientes que permita llevar una vida activa y saludable. Al nivel familiar este concepto se traduce como el acceso material y económico a alimentos suficientes y sanos para todos los miembros del hogar, sin correr riesgos indebidos de perder dicho acceso y bajo un contexto de oferta suficiente y estable, tal como se establece en el concepto referido. En los hogares, la seguridad alimentaria significa que es-

tos pueden acceder, sea mediante la producción para el autoconsumo o compras fuera del hogar, a una ingesta suficiente y sana de alimentos para cubrir sus requerimientos. Conviene señalar, sin embargo, que la seguridad alimentaria no garantiza de por sí, la seguridad nutricional, ya que como afirma Pinstrup-Andersen (2009), esta depende de factores no alimentarios como la calidad del agua, las enfermedades infecciosas, el acceso a servicios de salud, entre otros. En este sentido, la seguridad alimentaria, es el medio para alcanzar la seguridad nutricional, cuando existe la disponibilidad y el acceso suficiente, permanente y estable a alimentos inocuos y cuya cantidad y calidad permita cubrir los requerimientos de alimentos y nutrientes para llevar una vida saludable. Surgen otros elementos condicionantes que se deben también tomar en cuenta, para valorar el estado de seguridad o inseguridad alimentaria familiar, como el consumo y la utilización biológica, referidas a la capacidad de disposición de alimentos por hogar, al consumo individual o grupal y a las condiciones en que se consumen esos alimentos, incluyendo claro está, el estado de salud de cada individuo (FAO, 2011).

A partir de lo anterior se admite que en estrategias de seguridad alimentaria es importante enfatizar en el acceso, esto es, influir en las dimensiones que determinan la demanda de alimentos en lugar de la producción doméstica y la oferta (disponibilidad), como se planteaba anteriormente en la década de los 70 (FAO, 2011 y 2013). Bajo esta definición, prevalece como elemento fundamental del concepto, el poder de compra de los consumidores sobre la producción nacional, y tiene tres dimensiones. En primer lugar, está la dimensión de la disponibilidad (oferta) suficiente de alimentos al nivel nacional y local para satisfacer las necesidades de consumo de cada habitante. Esta oferta puede conformarse, dependiendo de las ventajas comparativas y competitivas nacionales, mediante una combinación de la producción nacional, por una parte y de las importaciones, por la otra. En segundo lugar, encontramos la dimensión que se refiere a la estabilidad de la disponibilidad, es

decir, la reducción al mínimo de la probabilidad de que en años o temporadas difíciles el consumo de alimentos pueda descender por debajo de las necesidades de consumo. En tercer lugar, está la dimensión que se refiere al acceso, el cual debe garantizar tanto el acceso físico, como el acceso económico a una ingesta suficiente de alimentos. La FAO (1996) enfatiza que a pesar de existir suficiente oferta (disponibilidad abundante), muchas personas pueden estar en situación de inseguridad alimentaria porque no tienen los ingresos o carecen de recursos para producir o comprar los alimentos que requieren para llevar una vida activa y saludable. En las áreas urbanas, la capacidad de acceso de la población dependerá de tener empleos e ingresos reales suficientes (poder de compra alimentario) para poder obtener los alimentos. En las áreas rurales, sobre todo en las comunidades más pobres o aquellos grupos cuya base económica es la agricultura familiar, el autoconsumo, ingerir alimentos de los que estos mismos grupos producen, forma parte importante de la ingesta alimentaria y por tanto de su seguridad alimentaria.

La Constitución vigente en Venezuela no establece expresamente el derecho a la alimentación, aunque creemos que siendo un derecho humano fundamental, se debe considerar incluido como parte de los derechos humanos en ella consagrados por vía de la interpretación progresiva que le es propia a este tipo de derechos, ya que aunque un derecho humano no esté expresamente declarado en la carta magna o en los demás instrumentos legales del ordenamiento jurídico positivo venezolano, no se justificaría la intención o pretensión de negar o pasar por alto tales derechos. Esto queda claramente establecido en el artículo 22 de la referida norma fundamental, el cual reza que *“La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no*

menoscaba el ejercicio de los mismos”. De tal forma que cuando la carta magna establece la definición de seguridad alimentaria para la población, como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor, se está asentando de forma instrumental, el derecho a la alimentación. El Estado venezolano, está por tanto obligado a garantizar la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

1.3. Ética y derecho a la alimentación en Venezuela

La definición convencionalmente aceptada de seguridad alimentaria, descrita en los párrafos precedentes, es la que FAO desarrolló a partir de la evolución del concepto y que el organismo internacional expuso en la Cumbre de 1996 como: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias, a fin de llevar una vida activa y sana”. Tomando como base esta definición, en la República Bolivariana de Venezuela, se concibió una concepción de la seguridad alimentaria, que como ya se ha indicado tiene rango constitucional, como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, así como el acceso oportuno y permanente a estos por parte del público consumidor. El concepto universal de la FAO y la definición constitucionalizada del orden normativo venezolano se sustenta en variables cuantificables, medibles, de gran utilidad para la planificación de políticas públicas en pro del derecho a la alimentación, pero deja por fuera un elemento, que se debería considerar como parte esencial de este derecho, como lo es la obtención digna de los alimentos. La propia Organización de Naciones Unidas lo revela en un estudio cuando señala que “el derecho a una alimentación adecuada es primordialmente el derecho a alimentarse con dignidad” (FAO, 2013). Este estudio resalta que alimentarse con dignidad no debe confundirse con un deber asistencialista o de beneficencia del Estado de dar, por ejemplo, alimentación gratuita a

toda la población, sino más bien se debe entender como el deber del Estado para: i) que nadie padezca hambre desnutrición grave; ii) proporcionar suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, a quienes no pueden hacerlo por si mismos; iii) impedir toda forma de discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos que se utilizan para producirlos, como la tierra, y iv) adoptar medidas para garantizar que todos los individuos y sus familias puedan alimentarse de manera digna. Pocas veces nos percatamos que muchos de los que procuran su alimentación diaria, lo hacen hurgando en la basura, haciendo largas colas o simplemente ignorando el origen de lo que consumen y esto transgrede el requerimiento moral a obtener alimentos de forma que no resulte contraria a la dignidad humana, tal como señala Eide (1987) en un estudio pionero sobre el derecho a la alimentación. Desafortunadamente en Venezuela se presentan situaciones que hacen indigna la adquisición de alimentos que por tanto vulneran el derecho a la alimentación. A la par que la escasez de alimentos básicos, de su desabastecimiento y de su carestía, el acceso a los alimentos actualmente en el país, quebranta la dignidad de las personas y por ende la ética: el establecimiento de cuotas, raciones o cantidades limitadas de productos alimenticios, de horarios, de días a la semana, el marcaje biométrico, la imposibilidad de elegir precios, marcas, calidades y mucho menos de escoger preferencias en función de parámetros culturales o religiosos, conforman todo un panorama muy sombrío para el derecho a la alimentación. El gobierno da respuesta a la problemática mediante el establecimiento de un subsidio universal que consiste en la venta a precios regulados de una caja de productos alimenticios, a la que se accede mediante el registro digital de las personas, que ha sido fuertemente criticado por tener un componente de discriminación por razones políticas, vedado o a veces expreso (IANAS, 2017). No ha habido pronunciamientos relevantes de algún Tribunal de la República, ni de la Defensoría del Pueblo, ni de la Fiscalía. El discurso oficial es siempre el mismo: Venezuela “sufrir una guerra económica declarada por el imperio norteamericano”.

Tener acceso a los alimentos como condición necesaria para garantizar el derecho a la alimentación, se nos presenta no solamente como un asunto que se puede medir en términos cuantitativos (cuál es la oferta de alimentos, cuánto o cuántos alimentos se puede adquirir con el ingreso disponible, cuál es su precio justo, cuál es el poder de compra mínimo que permite adquirirlos, etc.) o simplemente jurídicos (el derecho a la alimentación y sus garantías consagradas en normas, leyes o códigos), sino que tiene una dimensión moral y ética profunda sobre la cual se debe profundizar y eventualmente legislar. Esta dimensión, sin embargo, no puede quedarse exclusivamente en el acceso a los alimentos por parte del público consumidor, sino que el elemento ético es, en cierta forma, transversal a todos los componentes de la seguridad alimentaria y por lo tanto del derecho mismo a obtener alimentos en cantidades y calidades adecuadas. Si bien el derecho a la alimentación tiene un carácter público, la producción de alimentos, su comercio, la transformación de materias primas agrícolas en alimentos, el transporte y almacenamiento de los mismos, en fin, toda la cadena productiva de valor que va del campo a la mesa, son actividades que generalmente tienen un carácter privado, las cuales deben llevarse a cabo con apego a elementos éticos, si aspiramos a que el consumidor o las familias coman dignamente, vale decir, puedan adquirir los alimentos que requieren, en la forma que lo deseen, con la calidad que merecen, al precio justo y de forma social y culturalmente aceptable. El consumidor debe conocer el origen de los bienes que adquiere para su alimentación, tener frente a sí diferentes opciones alimenticias que compitan en calidad, precio, presentación, etc. La agricultura, origen esencial de los alimentos, ha evolucionado hasta ser actualmente una actividad que se debe llevar adelante con criterios de sustentabilidad, cuidadosa del ambiente, de su biodiversidad y el consumidor, como destino final de los productos de aquella actividad, tiene además, el derecho de conocer toda esta información con precisión y veracidad. De allí que la FAO (2001) haya expresado que un sistema agrícola y alimentario más ético, ha

de incluir tres objetivos: a) la mejora del bienestar individual; b) la protección del medio ambiente y c) la mejora de la salud pública.

Ahora bien, tal como se mencionó anteriormente, la Constitución de Venezuela, dispone una definición de seguridad alimentaria, equiparable como derecho a la alimentación y se han dictado leyes que pretenden desarrollar y por tanto garantizar este derecho; pero el orden normativo nacional nada nos dice sobre la aproximación ética a este derecho sino que la da por sentada y esto posiblemente no sea suficiente para garantizar el ejercicio digno de un derecho y en particular, del derecho a la alimentación. Consagrar el derecho a la alimentación en la legislación nacional es una condición necesaria, pero no suficiente para garantizar en forma efectiva y digna ese derecho fundamental del ser humano que es su alimentación como componente esencial del derecho a la vida. Estando la economía involucrada en la producción de alimentos, en su comercio, su distribución y su consumo y aceptando que la ética presupone el desarrollo espontáneo del hombre, debe entonces el Estado ser un mediador efectivo entre aquella, la economía, y ésta, la ética. De allí la afirmación de Sen (2001) en el sentido de que muchos problemas éticos tienen aspectos técnicos y algunos de ellos implican relaciones económicas. La alimentación y la agricultura, aunque son actividades económicas de las que se derivan beneficios, son en realidad, medios para alcanzar fines que son propiamente éticos por su naturaleza: la alimentación como sustento de la vida misma. Así, el sistema económico y las prácticas éticas han de permitir en cada sociedad, los medios para que las personas tengan acceso a los alimentos y proporcionarlos directamente a aquellas que no puedan procurárselos (FAO, 2001). El Estado tiene la compleja y difícil tarea de proteger el ejercicio de la libertad económica y a su vez, ayudar a los individuos, especialmente a las clases menos favorecidas en el ejercicio de la libertad económica y de los derechos derivados de esta, como lo es por ejemplo, la adquisición de alimentos como medio para materializar el derecho a la alimenta-

ción. Siendo que la finalidad de la economía es la satisfacción de las necesidades y apetencias del ser humano y partiendo del hecho de que la producción de alimentos, su comercio y distribución, son actividades esencialmente económicas y seguramente de carácter privado, no será posible entonces proporcionar bienestar, “dar una buena alimentación a los ciudadanos” sin una economía sólida, robusta, para lo cual economía y ética han de ir de la mano, en procura del bien común, así sea que una, la primera, lo haga por propia conveniencia, y la otra, por principio (Gabás, 2016).

Siguiendo este orden de ideas, un programa de políticas públicas agroalimentarias, que ha de incluir un marco legislativo para garantizar el derecho a la alimentación con un fundamento importante en la producción doméstica, en la oferta interna, en el comercio internacional o en una combinación estratégica entre ambos, a la par de proporcionar alimentos suficientes, equilibrados y sanos, para satisfacer las necesidades nutricionales, ser aceptables desde el punto de vista cultural, deberá también incluir formas, mecanismos, procedimientos para que la obtención de los alimentos no resulte contraria a la dignidad de los seres humanos (Eide, 1987; Eide, s/f; Vivero Pol, 2010). Visto así, esto significa que el ejercicio pleno del derecho a la alimentación plantea requerimientos físicos y acciones económicas, pero exige igualmente requerimientos morales (Villán Durán, 1996), como por ejemplo la consideración o trato especial de los sectores vulnerables (pobres, adultos mayores, niños, etc.), el derecho de los consumidores a estar informados de lo que consumen, la adquisición digna de los alimentos (sin colas, sin marcaje biométrico discriminatorio de las personas), y sobre todo sin que los mecanismos de distribución impliquen o se presten bajo ninguna circunstancia para el control político de la población, entre otras exigencias de esta naturaleza. En relación a este último señalamiento, el gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, dada la crisis de abastecimiento alimentario que se acentúa desde 2012 a la fecha, implantó un sistema de registro para la población, en una

plataforma informática a la que denomina “Patria”, mediante la cual los ciudadanos obtienen un documento (el carnet de la Patria) para adquirir alimentos mediante mecanismos de distribución *sui generis*, como son los CLAP o comités locales de abastecimiento y producción, en cantidades limitadas y a precios regulados (El Nacional, 2017; Diario Las Américas, 2017). Lo que pretende ser un subsidio generalizado y directo a la población, la ciudadanía lo ha interpretado como un instrumento de control político de parte del gobierno, debido a que el carnet condiciona otros beneficios y derechos de carácter social, que en todo caso son universales, a los que la población ha estado acostumbrada a percibir sin restricciones, sin discriminaciones de ninguna naturaleza, como son diversos tipos de pensiones, viviendas, gasolina a precios subsidiados, etc. El discurso político desde el gobierno, plagado de alusiones a la inclusión y a la justicia, para justificar sus políticas y programas, también viene cargado de señalamientos peyorativos y condenatorios hacia quienes no se alineen con las ideas del gobierno, ni acepten sus propuestas. Es lógico pensar que una parte importante de la población que no se identifica ni simpatiza con el gobierno, como es de esperar en democracia, se sienta excluida y sentida en su derecho a elegir y a pensar libremente, ante las alusiones discriminatorias que llegan hasta calificar como “traidores a la patria” a quienes no sigan a la “revolución”. Nada más alejado de la ética que semejante proceder y semejantes procedimientos de distribución de alimentos.

La economía tiene sin duda alguna una responsabilidad en que el derecho a la alimentación no sea solo una ilusión o un buen deseo; particularmente las empresas y los empresarios, que incluye a los agricultores y a los agroindustriales, a los transportistas y a los almacenistas, a distribuidores y detallistas, en una economía de mercado según expresa Gómez (2005), deben superar el anacronismo según el cual la ética es solo “*un conjunto de principios y valores que guían nuestra vida*” y entender que esta es esencialmente un desarrollo subjetivo que involucra “*nuestro espíritu y nuestra*

capacidad de amar al prójimo”, en palabras del citado autor. Por lo cual las empresas como unidades productivas deben pasar a competir para ser garantes de llevar a los consumidores alimentos de calidad y en cantidades suficientes. Esta es la principal misión de la economía privada en su contribución a materializar el derecho a la alimentación. Reconociendo, sin embargo, que este derecho en algunos casos y ciertos países no se puede satisfacer de forma inmediata, por diversas razones, el Estado está obligado a actuar para que las personas no padezcan de hambre ni desnutrición, garantizando el acceso permanente y oportuno a una alimentación adecuada. Esta inexorable obligación del Estado, constriñe a los gobiernos a respetar, proteger y cumplir el derecho de las personas a una alimentación adecuada y digna. El Estado, a través de sus Poderes Públicos, sea el Ejecutivo, Legislativo o Judicial, y sus funcionarios, son responsables de facilitar el acceso permanente a los alimentos y de prevenir el riesgo de inseguridad alimentaria, especialmente a los grupos vulnerables (Vivero Pol, 2010). Los controles cuantitativos a los alimentos, el marcaje biométrico, la carnetización o cualquier otro sistema de restricción similar, es un obstáculo al libre acceso a los alimentos y por tanto disminuye el derecho a la alimentación. La protección del consumidor frente a las acciones de terceros, entre estos el propio Estado, que limiten indebidamente el acceso a los alimentos, es también su responsabilidad. Cualquier restricción a un derecho humano fundamental como el derecho a la alimentación es, como ya fue señalado al inicio, un agravio a la dignidad de las personas.

CONCLUSIONES

El derecho a la alimentación tiene una dimensión ética que se debe atender junto a los aspectos cuantitativos referidos al acceso a los alimentos y a su disponibilidad. La dignidad en el derecho a una alimentación adecuada pasa por garantizar no solo alimentos en las cantidades fisiológicamente adecuadas, nutritivos y de calidad; también es menester incluir formas, mecanismos o procedimientos para que la obtención de los alimentos no resulte contraria a la dignidad de los seres humanos, evitando toda forma de discriminación y respetando la valoración y aceptación cultural de la población en cuanto al acceso a sus alimentos.

Los Estados tienen el deber incuestionable de garantizar el derecho humano fundamental a una alimentación digna y en este sentido deben diseñar y aplicar las políticas públicas adecuadas, legislar apropiadamente y cuidar que los tribunales sentencien acertadamente para sancionar los incumplimientos y corregirlos. La finalidad es que se pueda disponer de suficientes alimentos, inocuos y nutritivos a toda la población y de proporcionárselos a quienes no puedan hacerlo por sí mismos, evitando el hambre y la desnutrición, o reduciendo el riesgo de estas al mínimo; pero en el acceso a los alimentos por parte de las personas se debe impedir toda forma de discriminación, sea respecto a los recursos necesarios para producir los alimentos sea en los recursos necesarios para adquirirlos. Esto implica, inexorablemente, adoptar medidas para garantizar que todos los individuos y sus familias puedan alimentarse de manera digna.

El ejercicio pleno del derecho a la alimentación plantea requerimientos materiales y acciones económicas, políticas públicas, leyes,

programas, educación, pero exige también obligaciones de carácter moral que implican el trato especial de los sectores vulnerables (pobres, adultos mayores, niños, etc.), el derecho de los consumidores a estar informados de lo que consumen, la adquisición digna de los alimentos (sin colas, sin marcaje biométrico discriminatorio de las personas), y sobre todo sin que los mecanismos de distribución impliquen o se presten bajo ninguna circunstancia para el control político de la población, entre otras exigencias de esta naturaleza.

Desde 1999, fecha en la que entró en vigor la actual Constitución, y muy a contracorriente de sus disposiciones y garantías, se ha producido en la República Bolivariana de Venezuela una evidente distorsión en las formas de producir y distribuir los alimentos, que ha traído como consecuencia un deterioro grave en el acceso de la población a una alimentación digna. Las soluciones que se han previsto y aplicado desde el gobierno no han tomado en consideración la dimensión ética del acceso a los alimentos. El control biométrico para establecer cuotas a las compras de alimentos es un ejemplo claro de una medida que se aleja del acceso digno a los alimentos. La venta subsidiada de una caja o bolsa de productos básicos para la que se exige la obtención de un carnet o certificado en el marco de un contexto de politización partidista es otro ejemplo que contraría la tesis de la dimensión ética necesaria en el derecho a la alimentación. El desabastecimiento severo de productos básicos y su altísimo costo son la expresión más conspicua de una crisis de seguridad alimentaria y migratoria que han señalado organismos internacionales como la ONU, la FAO, la OPS y la OMS, entre otros, y que exige una profunda reflexión y acciones urgentes.

BIBLIOGRAFÍA

Borghi, M; Postiglione, L; Papini, R. *et al.* 2004. El Derecho a la Alimentación. Temas Seleccionados. Instituto Internacional Jacques Maritain y Fundación Polar. Serie: Estudios Especiales. Área Economía Agroalimentaria. Caracas.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial N°5.453 Extraordinario. 24 de marzo 2000.

Diario Las Américas. 2017. Anuncian que carnet de la Patria servirá a los venezolanos para comprar alimentos. Disponible en: <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/anuncian-que-carnet-la-patria-servira-los-venezolanos-pagar-alimentos-n4138840>. Edición del 07 de Diciembre.

Eide, Asbjörn .1987. El derecho a una alimentación adecuada como un derecho humano. Naciones Unidas. Centro de Derechos Humanos, serie N°1. New York (1989). Originalmente publicado como doc. E/CN, 4/Sub.2/1987/23, 07 de julio de 1987: Informe del Relator Especial a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, sobre el derecho a una alimentación adecuada como derecho humano.

Eide, Asbjörn, s/f. El derecho humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/W9990S/w9990S03.htm> Consultado: Junio10, 2018.

El Nacional. 2017. Exigen el carnet de la patria a los usuarios para comprar los CLAP. Disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/economia/exigen-carnet-patria-los-usuarios-para-comprar-los-clap_198931 . Edición del 16 de agosto.

FAO. 1996. Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma. Disponible en: http://www.fao.org/3/x2051s/x2051s00.htm#P47_741 . Consultado en Febrero 05, 2018.

FAO. 2001. Cuestiones éticas en los sectores de la alimentación y la agricultura. Estudio FAO: Cuestiones de Ética. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma. Disponible en: http://www.fao.org/docrep/003/x9601s/x9601s07.htm#P0_0

FAO. 2011. Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf> . Consultado en marzo 02, 2018.

FAO. 2013. Guía orientativa: integración del derecho a una alimentación adecuada en los programas de seguridad alimentaria y nutricional. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma.

FAO, OPS, WFP y UNICEF. 2018. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe. Desigualdad y sistemas alimentarios. Santiago, Chile. 132 p.

Gabás, Raúl. 2016. ¿Puede la ética convertirse en reina de la economía? En: Da Silva, José Luis (coordinador editor) y Di Giacomo, Mario (editor). 2016. Construir nuevas sociedades Ética y Economía. Colección Registro. Universidad Católica Andrés Bello Ediciones y Konrad Adenauer Stiftung. 1ra edición. Caracas. pp. 44-74.

Gómez, Emeterio. 2005. La Responsabilidad Moral de la Empresa Capitalista. Fundación Valle de San Francisco, Econoinvest, Casa de Bolsa, C.A. y CEDICE-Libertad. Caracas.

Gutiérrez S., Alejandro. 2016. Venezuela y su crisis agroalimentaria. Documento de trabajo N° 1-2016. Centro de Inves-

tigaciones Agroalimentarias “Edgar Abreu Olivo”. Universidad de los Andes (ULA). Mérida. Disponible en: http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/41608/2016_gutierrez_1_br.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Consultado en Marzo 10, 2018.

IANAS (Red Interamericana de Academias de Ciencias). 2017. Retos y oportunidades de la seguridad alimentaria y nutricional en las Américas. El punto de vista de las Academias de Ciencias. IANAS reporte regional, noviembre. pp.595-635. Disponible en: https://www.ianas.org/docs/books/Retos_oportunidades.html. Consultado en Agosto 20, 2018).

Pinstrup-Andersen, P. 2009. Food security: definition and measurement. *Food Security*, N° 1, pp.5-7.

PROVEA. 2018. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe anual Enero-Diciembre 2017. Alimentación. Disponible en: <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/04Alimentaci%C3%B3n-2-1.pdf>. Consultado: Mayo 10, 2018.

Sen, Amartya. 2001. Sobre ética y economía. Alianza Editorial. 1ra reimpresión. Madrid.

Villán Durán, Carlos. 1996. Las obligaciones del Estado. Contenido y alcance. En: Memorias del Seminario El Derecho a la Alimentación como Derecho Humano Fundamental. Caracas del 12 al 14 de julio de 1996. Instituto Internacional Jacques Maritain. Presidencia de la República de Venezuela. Fondazione Mondo Unito. Ediciones Fundación Polar. Caracas. pp. 39-56.

Vivero Pol, José Luis. El enfoque legal contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria. En: Erazo, X., Pautassi, L. y Santos, A. (eds.). Exigibilidad y realización de derechos sociales. Impacto en la política pública. Pp. 163-188. Editorial LOM, Santiago, Chile.

CAPÍTULO II

EXPERIENCIAS JUDICIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE RESPECTO AL ETIQUETADO DE ALIMENTOS PARA NIÑOS Y NIÑAS

Magda Yadira Robles Garza¹

Fernando Gustavo Ruz Dueñas²

Diego Saúl García López³

Diana Vanessa Gutiérrez Espinoza⁴

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de las sociedades humanas, la población mundial ha manifestado su preocupación por la alimentación, ello a través de la implementación de medidas encaminadas al fomento agrícola, a la promoción de alimentos saludables y de calidad en el mercado, y la formulación de estándares para asegurar la higiene e inocuidad de los alimentos.

-
- 1 Doctora en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid, Investigadora y Directora del Centro de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.
 - 2 Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Auxiliar de investigación en la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.
 - 3 Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Auxiliar de investigación en la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.
 - 4 Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila. Auxiliar de investigación en la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila.

Un ejemplo de lo anterior es el llamado *Codex Alimentarius Austriacus*, elaborado por el imperio austrohúngaro entre los años de 1897 y 1922 con el objetivo de delinear los aspectos principales con los que debe cumplir un alimento para su producción y consecuente venta. En 1949, Latinoamérica dio el primer paso para intentar establecer la primera codificación normativa aplicable a la regulación de los alimentos (FAO 2018).

En la época de los 40's el exceso de químicos y aditivos en los alimentos generó la preocupación de la sociedad respecto de los riesgos en la salud que estos podrían provocar. Lo anterior trajo como resultado la concientización sobre la necesidad de obtener una información integral del contenido de los alimentos, lo que a su vez propició que los grupos y movimientos sociales presionaran a los gobiernos para que protegieran a las comunidades de los alimentos peligrosos y/o de mala calidad.

En 1963 la Asamblea Mundial de la Salud aprobó el Programa Conjunto de la FAO y la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) relativo a las Normas Alimentarias, adoptando los Estatutos de creación de la *Comisión del Codex Alimentarius* (FAO 2018). Este órgano tiene como finalidad proteger a los consumidores y propiciar prácticas equitativas entre los productores, además de recabar las directrices y códigos de prácticas internacionales en materia de alimentos, entre los cuales destacan los lineamientos aplicables al etiquetado de alimentos.

Tanto el derecho de acceso a la información como el derecho a la alimentación se encuentran reconocidos y protegidos por la Constitución mexicana. Sin embargo, la normatividad en materia de etiquetado de alimentos aún es insuficiente. Al respecto, existe la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, emitida por el sector salud para regular el etiquetado nutrimental de alimentos y bebidas procesadas, misma que es considerada obligatoria cuando los productos son pre-ensados. En un país como México, reco-

nocido por los altos índices de diabetes y obesidad —incluso infantil—, es necesario informar al consumidor de la forma más clara posible los niveles altos de azúcar, grasa o sal en los alimentos que se consumen. Por ello, es importante que México asuma el compromiso de implementar un sistema de etiquetado útil y claro capaz de otorgarle a la población adulta, y a los niños, niñas y adolescentes, herramientas suficientes para tomar decisiones informadas al momento de elegir los alimentos que van a consumir.

El objetivo general del presente trabajo es analizar la normativa existente en materia de etiquetado de alimentos en México y su relación con la información dirigida a niños, niñas y adolescentes, con la finalidad de compararla con los estándares establecidos en la jurisprudencia y normativa internacional sobre el tema. Posteriormente, se pretende proponer recomendaciones para desarrollar criterios de actuación que permitan al legislador adecuar la normativa nacional enfocada en lograr una mayor protección a los derechos a la alimentación, salud y vida digna de niños, niñas y adolescentes.

Derivado de lo anterior, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- 1) Identificar los criterios que la legislación mexicana contempla en la actualidad para que las empresas realicen el etiquetado nutrimental de sus productos.
- 2) Determinar en los índices de enfermedades derivadas de la obesidad, la prevalencia de los menores de edad.
- 3) Analizar estándares internacionales a través del estudio de: normativa y jurisprudencia en los casos de éxito en América Latina: Chile, Costa Rica y Colombia.
- 4) Evaluar alternativas y formular recomendaciones para el etiquetado de alimentos, especialmente los dirigidos a grupos vulnerables en la sociedad como menores de edad, perso-

nas adultas mayores, personas en situación de discapacidad y población indígena.

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizará el método hipotético-deductivo, a través de una metodología mixta, combinando el análisis crítico, comparativo y descriptivo-sintético. El primero, para estudiar los elementos y datos duros del fenómeno en cuestión, de manera ordenada y separada. El segundo, para comparar los distintos factores (normativa y jurisprudencia nacional e internacional frente a países objeto de estudio) y entender su interrelación. Por último, se expondrán los resultados de los datos para proceder a una síntesis que nos permita plantear recomendaciones en la materia.

1. EL ETIQUETADO NUTRICIONAL DE ALIMENTOS

1.1. Generalidades

Por “etiquetado” se entiende el material escrito, impreso o gráfico que contiene la etiqueta que acompaña al alimento o se expone cerca del alimento, incluso el que tiene por objeto el fomentar su colocación para venta (FAO y OMS 2007: 10). El etiquetado nutricional de los alimentos se refiere a la colocación de las características distintivas que identifican al alimento entre los demás, que incluya la descripción destinada a informar al consumidor sobre las propiedades nutricionales del mismo. El ámbito de etiquetado adquiere una característica propia por medio de la cual, además de contemplar los datos que identifican al producto en el mercado, detalla los nutrientes que contiene y las proporciones correspondientes a cada nutriente.

El etiquetado nutricional se compone de dos elementos: a) la declaración de nutrientes, definida como la enumeración común de los nutrientes del alimento; y b) la declaración de propiedades nutricionales o información complementaria, la cual resulta de aquellas representaciones que sugieran que un producto posee características particulares, no solo en relación con nutrientes (energía,

proteínas, grasas, azúcares, sodio, carbohidratos), sino que también respecto a la presencia de vitaminas y minerales (CODEX 1985, 3). De acuerdo con la *Norma General de Etiquetado para Alimentos Pre-ensados*, en la etiqueta que acompaña al alimento se debe contemplar la siguiente información como requisitos principales:

- i. Nombre del alimento: indicar la naturaleza del alimento, pudiendo aplicar para ello el nombre específico que se le haya designado, o el nombre genérico contenido en la ley. Podrá hacerse uso de nombres de fantasía siempre y cuando se le acompañe de una de las dos denominaciones marcadas anteriormente, a fin de evitar que el consumidor caiga en el error o falsa concepción del producto.
- ii. Lista de Ingredientes: enumerar en una lista por orden decreciente de peso inicial, cuando uno de los ingredientes sea compuesto de varios, produzca hipersensibilidad, cuando el agua figure como ingrediente, producto de la biotecnología o de aditivos alimentarios, se aplicará lo dispuesto por el punto número 4.2 de la norma.
- iii. Contenido neto: indicar el volumen (alimentos líquidos) o el peso (alimentos sólidos), en unidades del sistema métrico.
- iv. Nombre y dirección del fabricante, productor o vendedor del alimento.
- v. País de origen.
- vi. Identificación del lote: marca o indicación de manera clara que permita identificar la fábrica productora y lote.
- vii. Marcado de la fecha: se deberá indicar la fecha de consumo preferente, duración mínima, así como las condiciones especiales que se requieran para la conservación del alimento.

- viii. Instrucciones para su uso.
- ix. Etiquetado cuantitativo de los ingredientes: cuando haya presencia de uno o varios ingredientes valiosos y/o característicos.
- x. Alimentos irradiados: este requisito es emergente, puesto que solo se requiere cuando el alimento ha sido sometido a un tratamiento de radiación ionizante.

La información descrita anteriormente se deberá presentar conservando la etiqueta pegada de manera firme en el envase, en un lenguaje claro y fácil de contemplar. Si el alimento cuenta con un envase o envoltura exterior, se tendrá que plasmar la información de la etiqueta en dicho envase. Existen tres condiciones que pueden acompañar a la etiqueta normal de alimentos: el etiquetado facultativo, el complementario y la exención de requisitos. El etiquetado facultativo consiste en la posibilidad de que se agregue información o representaciones graficas adicional a la ya mencionada, siempre y cuando esta información no contradiga lo establecido por los principios del etiquetado. El etiquetado se vuelve complementario en el caso de alimentos que son de un país extranjero con un idioma diferente, dado lo cual se debe adherir una etiqueta más pequeña en la que se especifique la información considerada como obligatoria en el idioma requerido.

Por último, la exención de la información contempla que se pueda omitir lo referente a ingredientes, identificación de lote y las instrucciones de uso, siempre que la superficie en la que corresponda la etiqueta no sea mayor a 10 cm² (CODEX 1985, 5-7). Las especificaciones comentadas con anterioridad, así como las condiciones que se pueden adaptar a la elaboración de la etiqueta deben guiarse bajo los siguientes principios:

- i. Los alimentos no deberán de describirse ni ofrecerse con una etiqueta que provoque una idea engañosa o falsa respecto de la naturaleza del mismo.
- ii. Tampoco deberán de presentarse por medio de una etiqueta que pueda confundir al consumidor, de forma tal que pueda suponer que el alimento se relaciona en alguna forma con algún otro producto.

1.2. Importancia del etiquetado

Los principios enunciados en el apartado anterior le permiten al consumidor tener una idea real de los nutrientes que contienen los alimentos que ingiere diariamente. Es importante recalcar la importancia del etiquetado de alimentos como política de promoción de una alimentación diversificada y la elección de un sistema de alimentación adecuado. Esta postura fue asumida como compromiso por los Estados miembros de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición, disponiendo que "... es preciso fomentar la participación en las actividades de la Comisión del *Codex Alimentarius* encaminadas a la elaboración de normas internacionales relativas a la inocuidad y la calidad de los alimentos, así como a la mejora de la información dirigida a los consumidores, y evitar la promoción y la publicidad inapropiadas de alimentos..."

De igual forma, se refrendó el compromiso por proteger especialmente a los niños de la promoción inapropiada o engañosa de los alimentos (FAO y OMS 2014; 4-7), tema que ya había sido abordado meses atrás por los mismos Estados en el Plan de Acción para la Prevención de la Obesidad en la Niñez y la Adolescencia 2014-2019 (FAO y OMS 2014). En él se establece un proyecto de atención a esta problemática en diferentes sectores, tomando como uno de ellos a la reglamentación de la publicidad y el etiquetado de alimentos, instando a los Estados parte a que contemplen la posibilidad de establecer mecanismos regulatorios destinados a brindar mayor protección al público consumidor infantil y adolescente.

Algunas de las sugerencias son la asignación de impuestos a las bebidas azucaradas y productos con alto contenido calórico o el uso de indicadores semáforo para alertar al consumidor sobre los alimentos más dañinos para los niños (FAO y OMS 2014, 10). Estas observaciones hechas por la Comisión de CODEX, la FAO y la OMS dan fuerza a los llamados *Principios de Sydney* para la protección a los niños contra la promoción comercial de alimentos y bebidas. En el mismo sentido, la 5ta edición del *Codex Alimentarius*, en su apartado de normas aplicables a los alimentos para regímenes especiales, además de considerar aplicable dicha legislación para el caso de los alimentos elaborados a fin de satisfacer necesidades por condiciones físicas y/o enfermedades o trastornos específicos, se incluyen entre ellos los alimentos para lactantes y niños (FAO y OMS 2007, 17).

1.3. EL ETIQUETADO DE ALIMENTOS EN AMÉRICA LATINA ⁵

El primer antecedente en nuestro continente relativo a la reglamentación de alimentos fue en Argentina, por medio del *Código Latinoamericano de Alimentos*. A pesar de que en la actualidad la mayoría de los estados americanos cuenta con normatividad en este tema –ajustada obviamente a los criterios internacionales– no dejan de ser importante los esfuerzos realizados por parte de la alianza comercial de los países pertenecientes a MERCOSUR.

Lo anterior se puede apreciar en específico, respecto del tema de etiquetado, por medio del Reglamento Técnico MERCOSUR para la rotulación de alimentos envasados de 2003, dentro del cual, además de utilizar los estándares generales aportados por la Comisión del *Codex*, se puede apreciar una estructura diferente que ofrece elementos propios. A grandes rasgos, y dentro de los aspectos más relevantes se encuentra la enumeración de principios que otorga este documento a los cuales se deben apegar los Estados para rotular:

5 Ver anexo 1.

- i. No utilizar vocablos, signos, referencias gráficas, emblemas, entre otros elementos, que provoquen que la información del rotulado sea incorrecta en relación con su naturaleza.
- ii. No atribuir características que no puedan demostrarse.
- iii. No destacar presencia de componentes que sean intrínsecos o propios de alimentos de la misma naturaleza.
- iv. No resaltar componentes que sean agregados al alimento, y que contengan alimentos de similar elaboración.
- v. Prohibición de resaltar cualidades que puedan inducir al falso pensamiento de que tal alimento posee propiedades terapéuticas respecto de otros.
- vi. Prohibición de aconsejar su uso por razones de estimulación, mejoramiento de salud, prevención de enfermedades o cualidades curativas.

Se podría decir que las intenciones de MERCOSUR consisten en ofrecer una vista confiable al consumidor respecto de la información en alimentos rotulados, así como el promover una justa competición entre productores de alimentos, al no permitir el uso de publicidad o información que los ubique en una posición de ventaja frente a los demás. Aunado a las directrices de aplicación anteriores, cabe destacar que este reglamento técnico también contempla la posibilidad de agregar información adicional siempre que no entre en conflicto con la norma (etiquetado facultativo), así mismo conserva la figura de exención de rotulado y la etiqueta complementaria. Un elemento innovador podría ser el requisito de obtener la autorización correspondiente al rotulado por parte de las autoridades competentes (Código Alimentario de Argentina 2003, 1-4).

Respecto a la estructura de la etiqueta, el Reglamento dispone de los mismos componentes establecidos por el *Codex*, con la no-

vedad de que los Estados, a fin de otorgar mayor eficacia a la declaración de nutrientes, deberán de especificar obligatoriamente la presencia de carbohidratos, proteínas, grasas, azúcar, fibra y sodio, utilizando términos como ALTO, CERO, EXENTO, SIN ADICIÓN, entre otros. Lo anterior para que pueda ser llamativa dentro de la etiqueta (Código Alimentario de Argentina 2003, 36).

A manera de ejemplificar lo anterior, podemos tomar en cuenta la labor de Chile, enfocada en la elaboración de manuales que permiten al consumidor entender en qué consiste el etiquetado (Manual de etiquetado nutricional de alimentos 2017), su importancia, requisitos y protección a los derechos de alimentación y salud. Estos manuales resultan de gran ayuda debido a que el principal problema en el etiquetado deriva del lenguaje poco claro que se utiliza para transmitir la información al consumidor, lo que a su vez ocasiona que el consumidor manifieste menos interés en averiguar el contenido de los alimentos y, por ende, no se cumple con el propósito de promover una alimentación adecuada.

1.4. El etiquetado de alimentos en México

1.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la salud y el derecho a la alimentación: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”⁶. A su vez, el reconocimiento constitucional del dere-

6 El derecho a la salud fue incorporado en la Constitución mexicana en el año 1983.

cho a la alimentación se realizó en el año 2011 en el mismo artículo 4º, el cual versa de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

1.4.2. Leyes federales

Las leyes federales que contemplan el etiquetado nutricional son la *Ley General de Salud* en su artículo 3º, el cual establece lo siguiente: “en los términos de esta Ley, es materia de salubridad general: XI.-La educación para la salud; XII. La orientación y vigilancia en materia de nutrición...”. Uno de los puntos claves dentro del etiquetado nutricional de alimentos se encuentra en la seguridad de los consumidores y, a su vez, como parte de las estrategias nacionales para combatir la obesidad y la diabetes. En este sentido, la Ley Federal de Protección al Consumidor contempla los principios básicos en la relación de consumo, los cuales son:

- i. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por productos.
- ii. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios que ayuden a garantizar la plena libertad de escoger entre la diversidad de los productos.

Es importante mencionar que la norma contempla el derecho a la educación de los consumidores con el propósito de orientarlos en la elección de los productos necesarios para su alimentación. Por otro lado, la normativa nacional relevante en esta materia es la Norma Oficial Mexicana (NOM) relativa a los requisitos que deben contener el etiquetado de alimentos, es decir, la *NOM-051-SCFI-2010*.

1.5. Requisitos generales del etiquetado de alimentos en México⁷

La *NOM-051-SCFI-2010* tiene por objeto “establecer la información comercial y sanitaria que debe contener el etiquetado de los alimentos y bebidas no alcohólicas pre-ensados de fabricación nacional o extranjera, así como determinar las características de dicha información”. Para este propósito, la norma contiene una serie de *especificaciones* que los productores y/o comerciantes deberán cumplir para proporcionar la información necesaria al consumidor. En este sentido, señala los siguientes:

1.5.1. Respecto a las etiquetas

Los productos preensados deben presentarse con una etiqueta en la que se describa o se empleen palabras, ilustraciones u otras representaciones gráficas que se refieran al producto. Estas etiquetas pueden incorporar la descripción gráfica o descriptiva de la sugerencia de uso, empleo o preparación, a condición de que aparezca una leyenda alusiva al respecto.

1.5.2. Nombre o denominación del alimento o bebida alcohólica preensado

El nombre debe corresponder con el establecido en los ordenamientos jurídicos específicos; en ausencia de éstos, puede indicarse el nombre de uso común, o bien, emplearse una descripción de acuerdo con las características básicas de la composición y naturaleza del alimento o bebida no alcohólica, que no induzca a error o engaño al consumidor.

7 Ver anexo 2.

1.5.3. Lista de ingredientes

En la etiqueta de los productos cuya comercialización se haga en forma individual, debe figurar una lista de ingredientes, la cual puede eximirse cuando se trate de productos de un solo ingrediente. Para tal efecto, la NOM establece mediante la Tabla 1 la Denominación genérica de ingredientes (artículo 4.2.2.1.6).

1.5.4. Contenido neto y masa drenada

Debe declararse el contenido neto y, cuando aplique, la masa drenada en unidades del Sistema General de Unidades de Medida de conformidad a lo que establece la *NOM-030-SCFI-2006*, independientemente de que también pueda expresarse en otras unidades.

1.5.5. Nombre, denominación o razón social y domicilio fiscal

Debe indicarse en la etiqueta el nombre, denominación o razón social y domicilio fiscal del responsable del producto de manera enunciativa más no limitativa: calle, número, código postal y entidad federativa en que se encuentre.

1.5.6. País de origen

Tanto para los nacionales como para los productos de procedencia extranjera, la incorporación de la leyenda que identifique el país de origen de los productos, verbigracia: “Hecho en...”; “Producto de ...”; “Fabricado en ...”, u otras análogas, seguida del país de origen del producto, sujeto a lo dispuesto en los tratados internacionales de que los Estados Unidos Mexicanos sean parte. Se permite el uso de gentilicios y otros términos análogos, siempre y cuando sean precisos y no induzcan a error en cuanto al origen del producto. Por ejemplo: “Producto español”, “Producto estadounidense”, entre otros.

1.5.7. Identificación del lote

Cada envase debe llevar grabada o marcada de cualquier modo la identificación del lote al que pertenece, con una indicación en clave que permita su rastreabilidad. La identificación del lote que incorpore el fabricante en el producto debe marcarse en forma indeleble y permanente, y no debe ser alterada u ocultada de forma alguna hasta que sea adquirido por el consumidor.

1.5.8. Fecha de caducidad o de consumo preferente

Si no está determinado de otra manera en una NOM, la fecha de caducidad o la fecha de consumo preferente deberá cumplir con lo siguiente: el día y el mes para los productos de duración máxima de tres meses; el mes y el año para productos de duración superior a tres meses; la fecha debe estar precedida por una leyenda que especifique que dicha fecha se refiere a la fecha de caducidad o al consumo preferente; así como otras previsiones especiales que se requieran para la conservación del alimento o bebida no alcohólica preenvasado, si de su cumplimiento depende la validez de la fecha.

1.5.9. Información nutrimental

La declaración nutrimental en la etiqueta de los productos es obligatoria. De acuerdo con la NOM-086-SSA1, los nutrientes que deben ser declarados, con excepción de los regulados por otros ordenamientos jurídicos aplicables, son los siguientes: contenido energético, cantidad de proteínas, cantidad de hidratos de carbono o carbohidratos disponibles, cantidad correspondiente a azúcares, cantidad de grasas o lípidos, especificando la cantidad que corresponda a grasa saturada, cantidad de fibra dietética, cantidad de sodio, cantidad de cualquier otro nutriente acerca del cual se haga una declaración de propiedades y cantidad de cualquier otro nutriente que se considere importante, regulado por los ordenamientos jurídicos aplicables. Para la presentación de la Información

Nutritional, debe hacerse conforme a las unidades que correspondan al Sistema General de Unidades de Medida (NOM-008-SCFI-2002). Véanse la Tabla 2 para valores nutricionales de referencia en la población mexicana y la Tabla 3 para la presentación de la información nutricional.

1.5.10. Presentación de los requisitos obligatorios

Las etiquetas que ostenten los productos deben fijarse de manera tal que permanezcan disponibles hasta el momento del consumo en condiciones normales, y deben aplicarse por cada unidad, envase múltiple o colectivo. Cuando la información comercial obligatoria va destinada al consumidor final y se encuentre en un envase múltiple o colectivo, no será necesario que dicha información aparezca en la superficie del producto individual. Sin embargo, la indicación del lote y la fecha de caducidad o de consumo preferente deben aparecer en los empaques individuales.

El dato relativo al lote, fecha de caducidad o de consumo preferente puede ser colocado en cualquier parte del envase. Los datos que deben aparecer en la etiqueta deben indicarse con caracteres claros, visibles, indelebles y en colores contrastantes, fáciles de leer por el consumidor en circunstancias normales de compra y uso.

Cuando esté cubierto por envoltura, debe figurar en ésta toda la información aplicable, al menos que pueda leerse fácilmente desde el interior. Deben aparecer también la marca, la declaración de cantidad y la denominación del alimento o bebida no alcohólica y la ubicación. La demás información obligatoria, puede aparecer en cualquier parte del envase.

1.5.11. Idioma

La información requerida por la NOM debe ser en español, sin perjuicio de que se exprese en otros idiomas, la información adicio-

nal o representación gráfica adjunta es facultativa que pueda estar en otro idioma, pero no debe sustituir la información, sino añadirse a los otros requisitos de etiquetado.

1.5.12. Requisitos opcionales de información

- i. Información nutricional complementaria
- ii. Instrucciones para el uso
- iii. Información adicional

1.5.13. Cálculo de nutrimentos

La cantidad de energía que debe declararse debe calcularse utilizando el siguiente factor de conversión: Carbohidratos disponibles 4 kcal/g 17 kJ, proteínas 4 kcal/g 17 kJ⁸ y grasas 9 kcal/g 37 kJ/g.

1.5.14. Declaraciones de propiedades

No se deberá describir o presentar en forma falsa, equívoca o engañosa, o de ninguna manera que pueda crear en el consumidor una impresión errónea en cuanto a su naturaleza. En este apartado, la NOM establece una serie de prohibiciones para el uso de Declaraciones de Propiedades⁹, Declaraciones de Propiedades Potencial-

8 La cantidad de proteínas que ha de indicarse, debe calcularse utilizando la siguiente fórmula: Proteína = contenido total de nitrógeno Kjeldahl X 6,25

9 Por ejemplo, declaraciones que hagan suponer que una alimentación equilibrada a base de alimentos ordinarios no puede suministrar cantidades suficientes de todos los elementos nutritivos; declaraciones que no pueden comprobarse; declaraciones sobre la utilidad de un alimento o bebida no alcohólica para prevenir, aliviar o tratar o curar alguna enfermedad, trastorno o estado fisiológico; entre otras. Véase artículo 6.1.1 de la NOM citada.

mente Engañosas¹⁰ y permite, por otro lado, el uso de declaraciones de propiedades condicionales como las siguientes:

Podrá indicarse que un alimento ha adquirido un valor nutritivo especial o superior gracias a la adición de nutrimentos, tales como vitaminas, nutrimentos inorgánicos (minerales) y aminoácidos, sólo si dicha adición ha sido hecha sobre la base de consideraciones nutrimentales de acuerdo con el marco jurídico aplicable.

Las indicaciones de que el alimento tiene cualidades nutricionales especiales gracias a la reducción u omisión de un nutrimento se deberán hacer sobre la base de consideraciones nutrimentales y estar sujetas al marco jurídico aplicable. Términos como “natural”, “puro”, “fresco” y “de fabricación casera”, “cultivado orgánicamente” o “cultivado biológicamente”, cuando se utilicen, deberán ajustarse al marco jurídico aplicable.

Las declaraciones de propiedades que pongan de relieve la ausencia o no adición de uno o más nutrimentos deberán considerarse como declaraciones de propiedades nutrimentales y, por consiguiente, deberán ajustarse a la declaración obligatoria de nutrimentos, estipulada en el marco jurídico aplicable.

1.5.15. Declaraciones nutrimentales y saludables

Este tipo de declaraciones podrán referirse al contenido calórico, proteínas, carbohidratos (hidratos de carbono), grasas (lípidos) y los derivados de las mismas, fibra dietética, sodio, vitaminas y nutrimentos inorgánicos (minerales) para los cuales se han establecido valores nutrimentales de referencia.

10 Declaraciones de propiedades que carecen de sentido, incluidos los comparativos y superlativos incompletos; declaraciones de propiedades respecto a prácticas correctas de higiene o comercio como: “genuinidad”, “salubridad”, “sanidad”, “sano”, “saludable”, excepto las señaladas en otros ordenamientos jurídicos aplicables.

1.5.16. Leyendas precautorias

Deben hacer referencia al ingrediente u origen del ingrediente que, basado en información científica reconocida, se asocie a riesgos reales o potenciales relacionados con la intolerancia digestiva, alergias o enfermedades metabólicas o toxicidad. Las leyendas precautorias específicas por producto se establecerán en las Normas Oficiales mexicanas correspondientes u otros ordenamientos jurídicos. Se pueden incluir leyendas que promuevan una dieta recomendable y/o de orientación alimentaria, para lo cual puede consultarse la NOM-043-SSA2-2005.

1.6. Casos resueltos por el poder judicial en comparación: Colombia, Chile, Costa Rica y México¹¹

1.6.1. Colombia

1.6.1.1. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-583/15

La Corte Constitucional Colombiana (en adelante Corte, Corte CC o Corte Constitucional) se ha pronunciado sobre el derecho de información a los consumidores sobre productos genéticamente modificados (en adelante OGM). Para el análisis del caso, la Corte realizó un estudio del estado actual de los organismos genéticamente modificados y su etiquetado, a nivel internacional y nacional (Corte CC 2015, 11), destacando que los OGM contribuyen a la producción de alimentos con más nutrientes, a tener plantaciones más resistentes, a la reducción del uso de pesticidas, al control de los virus y a la creación de nuevas variedades de plantas (Corte CC 2015, 15).

11 Ver anexo 3.

De igual forma expuso las críticas existentes hacia estos organismos, destacando la incertidumbre, en sí misma, sobre los efectos en la salud; la preocupación por la creación de organismos resistentes a los antibióticos que consumen las personas; la afectación a la estabilidad genética de las especies ante la creación de nuevos organismos que, si no fuera por la intervención humana, nunca se hubieran producido; la mala calidad e las semillas; el desplazamiento potencial de la mano de obra; y las objeciones éticas a la transferencia no natural de material genético entre especies distintas (Corte CC 2015, 15).

En ese sentido, la corte Constitucional recalcó que el tema de los OGM tiene que ver con el derecho de los consumidores en un escenario de mercado global. El etiquetado es la vía más directa para que los consumidores reciban la información básica de los productores sobre los bienes que ofrecen y se erige también como una garantía de la calidad del producto y de los procedimientos de elaboración (Corte CC 2015, 29). El propósito del sistema de etiquetado de OGM es el de permitirle al consumidor saber, sobre la base de su derecho a la información, lo que necesitan conocer sobre lo que comen, y permitirles escoger sus productos alimenticios, basados en esa información (Corte CC 2015, 34).

En ese sentido, la Corte sostuvo que la capacidad de acceder a una información veraz y completa sobre la calidad y seguridad de los productos es un elemento fundamental del derecho a la información de los consumidores. Lo anterior, con el fin de garantizar que aquel tenga todas las garantías para tomar una decisión informada y voluntaria. Solo así, es posible lograr un sistema económico justo que no explote de manera premeditada las asimetrías naturales que existen entre un individuo y las compañías que producen bienes y servicios (Corte CC 2015, 57).

Con base en lo anterior, la Corte utilizó el *principio de precaución* para argumentar su decisión, sosteniendo que aún y cuan-

do el riesgo en el consumo de OGM no se encuentre comprobado científicamente de manera inmediata y directa, no justifica que esta información no sea considerada relevante para el consumidor y pueda ser simplemente omitida del etiquetado de los productos alimenticios. Así, la Corte consideró que la información sobre los OGM debe incluirse en la información mínima que debe conocer el consumidor. Señalando que esta información se encuentra directamente ligada con el derecho colectivo al consumo, en la medida en que es de la esencia misma del alimento y de su composición, ya que tiene que ver con la forma en que se produce el alimento, da cuenta de las características más intrínsecas de su composición física, responde a las expectativas de calidad que genera, y porque se trata de información que puede estar o no ligada a riesgos contra la salud.

Por último, la Corte destacó que el acceso a esta información garantizaría el derecho de los consumidores a conocer los datos relevantes sobre los productos alimenticios que consumen, dándole sentido al núcleo esencial de su derecho a la información; habilitaría a los consumidores a elegir de manera libre los productos que deseen consumir, conforme a su propia orientación de vida; y garantizaría la protección y prevención en materia de salud, al admitir los riesgos presuntos o eventuales ligados con aspectos del desarrollo de los OGM que son desconocidos hasta el momento por la sociedad, sobre la base del principio de precaución (Corte CC 2015, 83).

1.6.1.2. *CONSEJO DE ESTADO COLOMBIANO. SENTENCIA 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP)*

En cuanto hace a las decisiones del Consejo de Estado Colombiano, máximo tribunal de lo contencioso administrativo se trae a colación la sentencia radicada bajo el número 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP) de fecha 15 de mayo de 2014 y dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo (en

adelante la Sala o Sala de lo Contencioso). En ella, distintos ciudadanos promovieron una acción popular contra el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (en adelante INVIMA) y de la compañía RED BULL COLOMBIA SAS (en adelante RBC) con el fin de obtener la protección de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas y los derechos de los consumidores y usuarios (Consejo EC 2014, 14).

Lo demandantes alegaron que la compañía RBC engaña a los consumidores a través de su publicidad, pues numerosos estudios a nivel mundial han concluido que las denominadas bebidas energizantes “son en realidad sustancias psicoactivas y/o sustancias estimulantes que afectan en gran medida el sistema nervioso y que el abuso de su consumo puede producir diferentes formas de psicosis grave (trastornos del pensamiento, alucinaciones, delirios) y deterioro general del organismo” (Consejo EC 2014, 15).

La principal pretensión de la demandante era ordenarle a RBC la abstención de comercializar su producto a menores de edad, además de incluir en todos sus productos, anuncios o mensajes publicitarios el texto o audio: “Prohíbese el expendio y/o consumo de bebidas estimulantes a menores de edad, su consumo puede ser perjudicial para la salud” (Consejo EC 2014, 19). Así, el debate giró en torno a lo siguiente: la supuesta transgresión del derecho colectivo a la salubridad pública por la comercialización de un producto pretendidamente perjudicial para la salud, por un lado, y la afectación de los derechos de los consumidores como consecuencia de la publicidad engañosa que se hace de la sustancia comercializada, por otro (Consejo EC 2014, 31).

La Sala de lo Contencioso Administrativo señaló, en cuanto a la supuesta vulneración del derecho colectivo a la salubridad pública, que la mayor sensibilidad a la cafeína de los menores y de las personas con problemas de tolerancia de esta sustancia justifica el carácter de sujetos de especial consideración y eleva las exigencias

de protección de parte de las autoridades frente a sustancias o situaciones que puedan comprometer su integridad física (Consejo EC 2014, 53).

Así, la Sala trajo a colación que, en países como Ecuador, Paraguay, Canadá, México, Argentina y la India, la normativa sanitaria aplicable exige que el rotulado informe a la comunidad que se trata de una bebida no recomendada para niños, mujeres embarazadas, en lactancia, ni personas sensibles a la cafeína (Consejo EC 2014, 52).

La Sala concluyó que debido a la importancia de la claridad y calidad de la información que se ofrece para la salud de las personas, y en especial del segmento de la población constituido por menores, mujeres embarazadas y en estado de lactancia, constitucionalmente previstos como merecedores de unos más elevados niveles de protección de sus derechos, los mensajes relacionados con los posibles riesgos que genera para su salud el consumo de las bebidas energizantes deben ser expresos (Consejo EC 2014, 55).

Como consecuencia de lo anterior, se le ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social la realización de los actos necesarios para la revisión de la regulación vigente en materia de bebidas energizantes y a establecer unos contenidos que, de conformidad con los mejores conocimientos científicos disponibles, permitan salvaguardar la salud e integridad de los consumidores en general y de los sujetos de especial protección que pueden resultar perjudicados con su consumo (Consejo EC 2014, 56).

1.6.1.3. SENTENCIA 25000-23-24-000-2011-00034-01(AP)

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado colombiano resolvió el 30 de agosto del 2018 la sentencia radicada bajo el número 25000-23-24-000-2011-00034-01(AP), relativa a la vulneración de los derechos colectivos

de los consumidores por diversos productos denominados mezclas, bebidas y alimentos lácteos cuya rotulación inducía al error a través de publicidad engañosa (Consejo EC 2018, 1).

Algunos ejemplos de la publicidad engañosa aducida son: la utilización de la palabra “MILK” (que en el idioma inglés significa leche) en el rotulado de sus productos; o que en sus empaques adoptaban imágenes sugestivas como lo son una familia con niños pequeños ubicados en una casa de campo junto al aviso “ayuda a alimentar a la familia” o la utilización de términos lecheros como la palabra “puro” (Consejo EC 2018, 5). De igual forma, otras marcas utilizan la referencia visual de una finca integrada con niños alegres y saludables, o a una familia consumiendo varios vasos de leche junto a la leyenda “fortificada y con adición de calcio, hierro, minerales y vitaminas”, así como otras imágenes que dan a entender que el producto se trata de leche, como vacas *Holstein*, una casa de campo o un campesino llevando una garrafa de leche (Consejo EC 2018, 6).

La Sala se pronunció sobre los derechos de los consumidores y usuarios, atendiendo a lo dictado por el artículo 78 constitucional y, en la misma línea jurisprudencial de la sentencia 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP), determinó que la protección de estos derechos se convierte en una barrera que limita el ejercicio de los derechos al trabajo, a la propiedad y a la libertad de empresa (Consejo EC 2018, 44). Así, para determinar si en el caso concreto la información contenida en los empaques no le permite al consumidor tener certeza de que se le está ofreciendo un alimento lácteo en lugar de leche, la Sala analizó cada uno de los empaques ofrecidos como prueba por el demandante. Con base en la normativa vigente, recordó que en los rótulos de los derivados lácteos no se permite la utilización de marcas, frases, emblemas, signos o representaciones gráficas que puedan producir confusión o duda sobre la verdadera naturaleza del producto; además de que deben aparecer las palabras o frases adicionales necesarias para evitar que se induzca al consumidor al error o engaño con respecto a la condición física

auténtica del alimento (Consejo EC 2018, 63).

La Sala consideró que las omisiones sobre las características específicas del producto en los empaques vulneraban el derecho colectivo de los consumidores de acceder a la información completa de los mismos y determinó, específicamente que: en el etiquetado principal se declarará el porcentaje inicial del ingrediente leche en el momento de la fabricación; la marca o el nombre utilizado para publicitar la bebida, mezcla o alimento lácteo no debe incluir la palabra leche; en la cara principal de exhibición del rótulo o etiqueta, junto al nombre del alimento, en forma legible a visión normal, se indicará que el producto tiene un contenido nutricional distinto al de la leche; en el evento en que se utilicen representaciones gráficas que hagan alusión a la leche, se deben acompañar de la expresión “sabor artificial”; además de enunciar todos los ingredientes por orden decreciente de peso inicial en el momento de la fabricación del alimento e indicará el agua añadida y la indicación del contenido de lactosueros (Consejo EC 2018, 83).

1.6.2. Chile

1.6.2.1. Corte Suprema de Justicia: Rol 45.386-2017

La Corte Suprema de Justicia (en adelante Corte SJ o Corte Suprema) resolvió un asunto relativo a las normas contenidas en el Reglamento Sanitario de Alimentos sobre los sellos de alimentos “Altos En” y a la publicidad dirigida a menores de 14 años. La sentencia radicada bajo el rol 45.386-2017 de fecha 18 de octubre de 2018, viene a confirmar el fallo de la Corte de Apelaciones de Iquique por las siguientes consideraciones:

El 5 de diciembre de 2016, una fiscalizadora de la Secretaría Regional Ministerial de Salud de Tarapacá inspeccionó la “Confitería Paulina”, para supervisar el cumplimiento de las normas contenidas en el Reglamento Sanitario de Alimentos, en lo concerniente a los

sellos de alimentos “Altos En” y a la publicidad dirigida a menores de 14 años. La fiscalizadora levantó un acta dejando constancia sobre varios productos que allí se comercializaban y que no cumplían con la normativa, pues contenían la imagen de “Viejos pascueros”.

Derivado de la visita, la autoridad determinó que la actora había cometido una infracción al artículo 110 bis del Decreto Supremo No. 977, de 1996, Reglamento Sanitario de los Alimentos, y le aplicó una multa administrativa. La actora, inconforme con tal resolución, la impugnó alegando la normalidad sobre la comercialización y exhibición en el comercio, durante la época en la cual se realizó la fiscalización, de productos que hagan uso decorativo del “Viejo pascuero”, sin que tales adornos o motivos puedan ser considerados como un gancho publicitario ni propaganda, en tanto aluden a la navidad.

Para resolver el recurso, la Corte Suprema trajo a colación la Ley N°. 20.606, sobre la composición nutricional de los alimentos y su publicidad, la cual dicta que aquellos alimentos que presenten en su composición nutricional elevados contenidos de calorías, grasas o azúcares, sal u otros ingredientes, deberán ser rotulados señalando de manera evidente y visible, como “alto en calorías”, “alto en sal” o con otra denominación equivalente (Corte SJ 2018, 12). De igual forma, prohibieron que la publicidad asociada a tales alimentos sea dirigida a niños menores de catorce años.

La Corte SJ explicó que Chile ha experimentado cambios demográficos y epidemiológicos que tienen como resultado el aumento del sobrepeso y la obesidad, así como otras enfermedades crónicas no transmisibles cuya prevención está fuertemente relacionada con la nutrición y alimentación desde las etapas tempranas de la vida (Corte SJ 2018, 17). Agregó que la OMS ha señalado que es importante adoptar políticas que reconozcan que los consumidores tienen derecho a recibir una información exacta, estandarizada y comprensible sobre el contenido de los productos alimenticios, que

les permita adoptar decisiones saludables y, además, dada su relevancia, se dirijan a evitar que la publicidad de productos alimenticios explote la falta de experiencia y credulidad de los niños (Corte SJ 2018, 17).

Así, la Corte SJ determinó que la venta de golosinas como las halladas en la tienda de la actora, entre las que se cuentan caramelos y chocolates, revestidos de publicidad que emplea figuras navideñas, en particular la del llamado “Viejo pascuero”, constituye por sí misma un “gancho comercial no relacionado con la promoción propia del producto”, pues emplea como reclamo publicitario un elemento de atracción infantil como es el referido (Corte SJ 2018, 21). Dicho lo anterior, y toda vez que no había duda sobre la participación de la actora en cuanto a la venta del producto en comento, la Corte SJ procedió a desestimar el recurso interpuesto por aquella y a confirmar la sentencia origen de aquel, así como la multa que le fue impuesta.

1.6.3. Costa Rica: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió, en la sentencia N° 2012007897 de fecha 13 de junio de 2012, una acción de inconstitucionalidad interpuesta por un grupo de ciudadanos que impugnaron el *Reglamento para el Funcionamiento y Administración del Servicio de Soda en los Centros Educativos Públicos*. Alegaban que, debido a las disposiciones establecidas en dicho reglamento para limitar la venta de productos con alto contenido en azúcares, grasas y otros indicadores, se prohibiría materialmente la venta de productos tipo “snack” como frituras, refrescos gaseosos, empanadas, hamburguesas, tacos, chorreadas, confites, chocolates y cualquier alimento con la composición prohibida por el ordenamiento impugnado.

Alegaron que las limitaciones afectarían de sobremanera a las sodas escolares, pues más de la mitad de los productos que ellas venden son de este tipo, ya que por su bajo precio y buen sabor son adquiridos por los estudiantes. De igual manera, sostuvieron que los mismos productos se pueden vender y distribuir en sodas, pulperías y supermercados libremente para el consumo de personas de todas las edades con autorización del Estado y permisos de salud.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió el asunto trayendo a colación que el reglamento en mención busca proteger la salud pública, considerada como un bien público jurídico tutelado por el Estado, la cual a su vez debe tenerse como un componente básico de la información humana integral en que se encuentra inserta el proceso educativo. La Sala citó criterios establecidos en la constitución de la Organización Mundial de la Salud, en la Observación General número 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo de San Salvador –entre otros– para darle contenido y alcance a la definición del derecho a la salud.

La Sala rebatió el argumento esgrimido por los comerciantes relativo a la limitación desproporcionada que dicho reglamento provocaría sobre la libertad de comercio, realizando una adecuada ponderación entre el interés superior del niño, niña y adolescente y la libertad aducida, concluyendo que tiene un papel más relevante la primera en relación con la segunda. Lo anterior, pues la educación de los niños, niñas y adolescentes no solo implica la enseñanza y aportación de nuevos conocimientos, sino también la creación de buenos hábitos alimenticios, los cuales conforman en gran medida la base de la salud del ser humano.

1.6.4. México

1.6.4.1. El etiquetado de alimentos y la Suprema Corte de Justicia de la Nación

El 22 de julio del año 2015, la asociación civil “El Poder del Consumidor” promovió un juicio de amparo que fue radicado bajo el número de expediente 1440/2015. Este fue promovido contra la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y también del Director General de Normas y Presidente del Comité Consultivo de Normalización de Seguridad al Usuario, Información Comercial y Prácticas de Comercio de la Secretaría de Economía, por la promulgación y publicación de la modificación a la Norma Oficial Mexicana en la cual se establecen parámetros distintos a los marcados por la norma internacional para el consumo de azúcar, por considerarla violatoria a los derechos de alimentación adecuada, salud y al derecho de información.

El órgano jurisdiccional se pronunció sobre el mismo resolviendo que las normas reclamadas quedarían sin efectos a fin de que las pudieran adecuar a los parámetros internacionales aportados por: las directrices de la OMS dictadas en el año 2015 respecto la ingesta recomendada de azúcar en adultos, niños, niñas y adolescentes, la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes y los estudios y recomendaciones del Instituto Nacional de Salud Pública.

El juzgador utiliza el principio del interés superior de la niñez como base para fundamentar su decisión y ordenar la adecuación de la norma a los estándares antes mencionados, con el objetivo de evitar el error al que aquella puede inducir sobre el consumo de azúcar en determinados. Así, en términos del juzgador, la norma regulatoria del etiquetado transgredía el derecho al más alto nivel de salud, el derecho a la alimentación adecuada y el principio de información clara y veraz sobre el contenido energético. Asimismo,

se entiende que uno de los fundamentos de la decisión consiste en darle solución a la complejidad del etiquetado en México, retomando el objetivo de la NOM en cuestión, y podemos afirmar que el etiquetado en nuestro país está diseñado de acuerdo con el interés empresarial más no con el del consumidor.

La COFEPRIS interpuso un recurso de revisión, mismo que fue conocido por la Segunda Sala de la SCJN. En un primer momento la elaboración del proyecto de esta sentencia se le otorgó al ministro José Fernando Franco González Salas; no obstante, dicho proyecto fue rechazado por votación de 4 a 1 en agosto de 2018, de esta manera el asunto se encuentra ahora en manos de la ministra Margarita Luna Ramos. Ahora bien, a continuación, se destacan algunas de las postulaciones realizadas por el ministro Franco a manera de contextualizar la situación actual en la que se encuentra el debate del asunto.

Los argumentos esgrimidos por la COFEPRIS en el recurso de revisión consisten en el rechazo de la adopción de los parámetros de la OMS (debido a que las observaciones de este organismo carecen de carácter vinculante) y en la negación de que el etiquetado frontal fuera engañoso asimilando que en dicho etiquetado se contempla el aporte energético de los azúcares, desestimando la obligación de distinguir entre azúcares intrínsecos y añadidos. Al respecto, lo que el proyecto del ministro respondía a estos argumentos se sintetiza en lo siguiente:

- a) La OMS es un organismo especializado de las Naciones Unidas cuya función consiste en promover políticas públicas en materia de salud a nivel mundial, si bien sus recomendaciones no tienen carácter vinculante, estas sirven de guías para los gobiernos en la elaboración de políticas como lo es el Plan Nacional de Desarrollo. Por tanto, en este caso una de las metas del PND 2013-2018 consiste en garantizar el acceso efectivo a la salud, por lo que los lineamientos que re-

gulan el etiquetado constituyen una medida que forma parte de la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes. Esta tiene como finalidad el promover una política pública nacional que genere hábitos de consumo alimenticio saludables y la realización de actividad física, de manera que se modifique el comportamiento individual, familiar y comunitario.

- b) En el mismo sentido, el proyecto del ministro Franco responde a la negativa del recurrente sobre la distinción de azúcares añadidos y los intrínsecos, destacando que la base prevista para el cálculo del aporte energético del azúcar en los alimentos pre-ensados es de 200 cal, y no de 360 como disponen los lineamientos impugnados, aclarando que de acuerdo a criterios de la OMS las azúcares denominadas intrínsecas no resultan dañinas para la salud, y no corresponde tomarlas para el cálculo de las azúcares totales, puesto que no representan un riesgo para la salud por ser inertes a los productos alimenticios.

Es importante señalar que el proyecto de sentencia concluía confirmando lo dispuesto por la sentencia recurrida y concedió el amparo a la asociación civil promovente, desechando de esta manera los recursos interpuestos por las autoridades responsables. Si bien este proyecto no fue aprobado, marca una línea por la cual la Suprema Corte mexicana busca adaptar la normativa en materia de etiquetado a los estándares definidos por la FAO y la OMS en aras de proteger el derecho a la alimentación, la salud y la información, destacando el análisis en armonía con el interés superior de la niñez.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, México ocupa el cuarto lugar en obesidad en hombres y el primero en mujeres. Dentro del dato se contempla a la población infantil, sector que la OMS considera como especialmente vulnerable y al cual se debe garantizar mayor protección (OCDE 2012).

Si bien los factores que provocan la obesidad y las enfermedades derivadas del consumo de alimentos altos en calorías, grasas y carbohidratos son múltiples (estilo de vida sedentario, alimentación adecuada, ingesta de comida chatarra, etc.), no podemos dejar de lado que uno de los medios idóneos para garantizar a las personas el acceso a una alimentación sana consiste precisamente en aplicar y revisar periódicamente las normas encargadas de regular el etiquetado, por lo que el Estado mexicano deberá realizar los esfuerzos necesarios para asimilar lo propuesto por la FAO y la OMS en el *Codex Alimentarius*, así como evaluar el impacto que estos lineamientos provoquen en los hábitos alimenticios de la población. Es necesario recalcar la necesidad que tiene nuestro país en revisar la eficacia de sus normas, en específico aquellas que regulan actividades con efectos que involucran el ejercicio de dos o más derechos humanos.

En el caso del etiquetado de alimentos en México, es evidente que el diseño normativo se encuentra por detrás de los estándares internacionales y de la legislación presente en países como Chile o Colombia a fin de garantizar el acceso del consumidor al derecho a una alimentación adecuada. De igual forma, la falta de claridad en la redacción de los lineamientos constituye una violación al dere-

cho a la información y a la libre elección del consumidor, limitando entonces a este a optar por alimentos que contienen una alta densidad en calorías, grasas y carbohidratos, privándolo del acceso a variables en alimentos que aporten los nutrientes necesarios para una dieta saludable.

No fue posible encontrar un número considerable de sentencias, lo cual podría ser un indicador del poco interés por parte de la sociedad civil sobre la materia en América Latina y, específicamente, en el caso mexicano. El único antecedente judicial en México fue consecuencia de una medida estatal para desincentivar el consumo de bebidas azucaradas, la cual al final de cuentas no tuvo éxito. La falta de involucramiento de la sociedad puede tener su origen en la poca visibilización de las enfermedades derivadas de una alimentación no saludable, pues aquellas son detectadas, en su mayoría, cuando las personas son mayores.

En el mismo sentido, existe un desconocimiento generalizado sobre la importancia que reviste el etiquetado de alimentos y su relación con el derecho a la salud. Lo anterior podría considerarse una cuestión cultural. La cultura se debe cambiar a través de la imposición de medidas enfocadas a inculcar en los niños, niñas y adolescentes la toma de decisiones más saludables sobre su alimentación cuando a ellos les corresponda optar por uno u otro producto. Además de buscar que las personas adultas decidan de manera más sana cuando sea su responsabilidad proporcionarles alimentos a los primeros. El correcto etiquetado de alimentos es, sin duda, una medida encaminada a lograr estos fines.

Existe una estrecha relación entre el etiquetado de alimentos y la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes. La línea jurisprudencial relativa al etiquetado de alimentos se encuentra aún en construcción. Motivo de ello puede ser el papel secundario que al parecer se le otorga en las escuelas de derecho a la enseñanza de la importancia de la judicialización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

BIBLIOGRAFÍA

Codex Alimentarius (1985): *Directrices sobre etiquetado nutricional*. CAC/GL 2-1985.

Codex Alimentarius (1985): *Norma General para el Etiquetado de los alimentos pre envasados*. CODEX STAN 1-1985.

FAO (2018): “Orígenes del Codex Alimentarius” en *Buscador de Documentos de la página de la FAO*. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/w9114s/W9114s03.htm> [Consultado el 08 de octubre de 2018].

FAO y OMS (2007): *Codex Alimentarius. Etiquetado de los Alimentos*. Comisión del Codex Alimentarius. Roma, Italia.

FAO y OMS (2014): “Documento final de la Conferencia: Declaración de Roma sobre la Nutrición” en *Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición*. Roma, Italia.

FAO y OMS (2014): “Documento Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia” en *66ª Sesión del Comité regional de la OMS para las Américas*. Washington, D.C., EUA.

Gobierno de Argentina (2017): “Capítulo V. Normas para la rotulación y publicidad de los alimentos” en *Código Alimentario Argentino*, Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Argentina.

Gobierno de Chile (2017): *Manual de etiquetado nutricional de alimentos*. ABA Publicidad S.A. Santiago, Chile.

Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (2012): Overweight & Obesity en Estadísticas OCDE. Disponible en: <<<https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>>> [Consultado por última vez el 25/02/2019]

Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos (Texto vigente al 2018).

Ley General de Salud (Texto vigente al 2018).

Ley Federal de Protección al Consumidor (Texto vigente al 2018 en el DOF).

NOM-051-SCFI/SSA1-2010 (Publicada en 05 de abril de 2010 en el DOF).

NOM-030-SCFI-2006 (Publicada en 06 de noviembre de 2006 en el DOF).

NOM-086-SSA1-1994 (Publicada en 22 de diciembre de 2010 en el DOF).

NOM-043-SSA2-2005 (Publicada en 22 de enero de 2013 en el DOF).

C- 583/15. 2015. Corte Constitucional Colombiana.

25000-23-24-000-2010-00609-01(AP). 2014. Consejo de Estado Colombiano.

25000-23-24-000-2011-00034-01(AP). 2018. Consejo de Estado Colombiano.

Rol 45.386-2017. 2018. Corte Suprema de Justicia de Chile.

Nº 2012007897. 2012. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

BIBLIOGRAFÍA

Juicio de Amparo 1440/2015. 2015. Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México.

Amparo en Revisión 240/2018. 2018. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Amparo en revisión 636/2015. 2015. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CAPÍTULO III

ETIQUETADO FRONTAL EN LATINOAMÉRICA: PERSPECTIVAS COMPARADAS PARA LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS EFECTIVAS

Valentina Castagnari^{1, 2, 3}

INTRODUCCIÓN

América Latina se encuentra en la actualidad aquejada por lo que se ha denominado la “doble carga de la malnutrición”, que implica la coexistencia de desnutrición con problemas graves – y crecientes- de sobrepeso y obesidad (WHO 2018). Esto ha implicado la necesidad de adaptar las regulaciones -más tradicionalmente asociadas con la erradicación del hambre- para enfrentar el grave problema que representa la malnutrición por exceso, determinante claves de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). La presencia de un entorno “obesogénico”, donde los consumidores (en especial los niños) tienen alta exposición y acceso a alimentos de

1 Profesora, Escuela de Derecho, Universidad Torcuato Di Tella. Contacto: vcastagnari@utdt.edu

Agradezco especialmente a Paola Bergallo, profesora asociada de la Universidad Torcuato Di Tella, por sus valiosos comentarios a este trabajo.

2 Agustina Hagelstrom, Camila Benitez, Martina Podeley, Bianca Buenvecino y Micaela Santamaria - estudiantes de grado Universidad Torcuato Di Tella- colaboraron como asistentes de investigación.

3 En adelante nos usaremos la sigla FOP como sinónimo de etiquetado frontal, dado que así es como se lo conoce habitualmente en la literatura internacional por su denominación en inglés etiquetados “Front- of-Package”.

alto valor energético y bajo valor nutricional, en especial alimentos ultraprocesados, son considerados unos de los factores determinantes del grave aumento de las cifras de sobrepeso y obesidad (Lima et al. 2018, Machin et al. 2017). En este contexto, el etiquetado frontal de alimentos (FOP) se presenta como una de las alternativas para inducir a la población a tomar decisiones de consumo informadas, y consecuentemente, más saludables, así como incentivar a la industria alimentaria a la reformulación de alimentos (Rayner et al. 2013; Kanter, Vanderlee y Stefanie Vandevijvere 2018). Es una herramienta atractiva porque fomenta la salud y puede contribuir a mejorar la calidad nutricional de la dieta sin restringir la libertad individual por medio de mecanismos más coercitivos. Además, al simplificar y reducir el tiempo que el consumidor requiere para encontrar la información nutricional, mejora la probabilidad de que la información sea realmente utilizada (Grunert y Willis 2007). Dado que las decisiones de consumo de alimentos se producen generalmente de manera automatizada, el etiquetado frontal se propone captar la atención para incorporar consideraciones sobre el valor nutricional a la decisión de compra, que se relaciona más habitualmente a la costumbre o a evaluaciones sobre el gusto del alimento (Enax et al. 2016).

Con este objetivo, diversos países de la región han implementado etiquetados frontales obligatorios y también la industria se ha adelantado a la intervención estatal, estableciendo algunas medidas de autorregulación de sus propias etiquetas⁴. Sin embargo, el formato de la intervención estatal varía fuertemente en diversos aspectos esenciales del contenido y el diseño de las etiquetas, con potenciales efectos sobre la eficiencia de las políticas como medidas de salud pública.

4 A modo de ejemplo, Coca Cola ha adoptado el sistema de Guías Diarias de Alimentación (GDA) para etiquetar sus productos a nivel mundial y, a nivel regional, en Colombia, la Cámara de la Industria de Bebidas de la ANDI (Asociación de empresarios de Colombia) (que nuclea a todas las grandes empresas de bebidas), asumió compromisos que incluyen la adopción de un sistema de etiquetado frontal.

El objetivo general del presente trabajo es analizar comparativamente cómo se ha regulado el etiquetado frontal de alimentos en Latinoamérica a la luz de lo que la evidencia identifica como los mejores modelos de regulación, para realizar recomendaciones para el diseño de futuras políticas públicas. Se centrará exclusivamente en las normas oficiales que tengan carácter obligatorio, las cuales hemos mapeado en el marco de otro trabajo (Bergallo et al. 2018) que muestra que Bolivia, México, Chile, Ecuador y, más recientemente, Perú y Uruguay han avanzado en este sentido.

Si bien existen algunas investigaciones incipientes que analizan los esfuerzos que se están realizando en la región para prevenir el sobrepeso y la obesidad (Corvalán et al. 2013; Moise et al. 2011; Palmeros Exsome, Hurtado Capetillo y Torres Flores 2016; Barquera, Campos y Rivera 2013; Batis et al. 2016; Colchero et. al 2017, Salinas 2013, entre otros), a nuestro saber no se han estudiado desde una perspectiva comparada- los intentos regionales por regular el etiquetado frontal de alimentos. Esta dimensión podría ser de utilidad para ilustrar a los países que aún no han avanzado en este sentido a tomar decisiones regulatorias informadas, que incorporen nociones sobre las ventajas y desventajas de cada formato de etiquetas y las recomendaciones de expertos en pos de lograr las mejores soluciones.

El trabajo se propone (a) describir y comparar brevemente la regulación de etiquetado frontal de alimentos en Latinoamérica en los países mencionados, (b) analizar estas regulaciones a la luz de lo que la evidencia científica ha establecido como intervenciones eficientes para mejorar la elección de compra de los consumidores, y (c) realizar recomendaciones para ilustrar futuras políticas de etiquetado frontal.

La primera sección del trabajo presenta las regulaciones regionales de etiquetado frontal desde su aspecto formal -aunque se propone ser un insumo para futuros trabajos que analicen la normativa en su fase de implementación. En la segunda sección, el estudio evalúa la evidencia científica, para determinar si el diseño norma-

tivo cumple con las recomendaciones de los organismos internacionales y de los expertos. Finalmente, se utiliza la información recabada para realizar recomendaciones, focalizadas particularmente en aportar información para países que aún no hayan incursionado en las medidas de etiquetado como parte de su lucha contra el sobrepeso y la obesidad.

1. REGULACIONES DE ETIQUETADO FRONTAL LATINOAMERICANAS

Diversos países latinoamericanos han implementado recientemente normas que incluyen la incorporación de etiquetado frontal. La Tabla 1 describe esa regulación de manera comparada.

Chile se destaca a nivel regional por ser el primer país en adoptar este tipo de regulación, además de por la innovación en sus políticas. Además, el sistema de advertencias nutricionales diseñado en Chile (en adelante, “el sistema de advertencias”) se ha destacado como un modelo (¿acaso el mejor modelo?) a seguir y ha sido adoptado recientemente, con algunas adaptaciones, en Perú y Uruguay. Además, está siendo evaluado en otros países, como Argentina, Canadá y Brasil. Por otra parte, tanto Ecuador como Bolivia han adoptado el sistema semáforo⁵, mientras México ha adoptado de manera obligatoria el sistema de Guías Diarias de Alimentación (GDA) diseñado originalmente por la industria de alimentos.

Si bien los sistemas de etiquetado son múltiples y puede clasificarse de diversas maneras, es útil a los fines de la comparación la clasificación elaborada por Hodgkins et al. (2013), que clasifican los sistemas en no-directivos, semi-directivos o directivos según la medida en la que los FOP se propongan direccionar la elección de compra del consumidor.

5 En Ecuador, no es obligatorio que el etiquetado se coloque en el frente del envase, sino que puede colocarse al dorso. Por otra parte, Bolivia cuenta con una norma de etiquetado frontal tipo semáforo, pero a la fecha de publicación de este trabajo, esa norma no ha sido reglamentada y no está siendo aplicada.

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

País, nombre de norma y fecha de sanción, origen	Tipo de Etiqueta, valores nutricionales	Imagen (ejemplo)	Órgano de Aplicación	Órgano de Monitoreo	Plan de Monitoreo	Sanciones frente a un Incumplimiento	Otras políticas asociadas al FOP
Chile, Ley 20.606, Composición de los Alimentos y su Publicidad (16/05/12) y Dec. (16/05/15), PL y PE	Advertencia: Valores considerados ALTOS EN cuando superen: líquidos: grasas saturadas: 3g/100ml, azúcar: 5g/100ml, energía: 70kcal/100ml, sodio: 100mg/100ml // sólidos: grasas saturadas: 4g/100g, azúcar: 10g/100g, energía: 275kcal/100g, sodio: 400mg/100g.		Ministerio de Salud y Educación	Acciones de inspección, vigilancia y fiscalización coordinadas por las SEREMI (Secretarías Regionales Ministeriales de Salud). La Subsecretaría de Salud Pública elabora informes de evaluación de la implementación de la ley.	Informes de implementación periódicos	Multa, suspensión de la distribución, retiro, decomiso, destrucción o desnaturalización (Art. 174, Código Sanitario).	Los alimentos "ALTOS EN" no pueden ser comercializados en los establecimientos educacionales, ni publicitados a menores de 14 años (Incluye la promoción, uso de ganchos comerciales y entrega gratuita)
México, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas pre envasados -información comercial y sanitaria* y modificaciones (última 25/07/14), PE	GDA. Indica cantidad de calorías, azúcares, grasas saturadas y sodio según % diario recomendado y calorías por porción. Referencia 2000 cal/día (azúcar 90g/día)		Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris)	Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris)	No se especifica.	Multa. Además, la autoridad sanitaria podrá dictar medidas para irregularidades (art. 267, Reglamento del Control Sanitario de Productos y Servicios).	No
Ecuador, Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano (15/11/2013) y Dec. (06/09/2016), PE	Semaforo Nutricional. Valores ALTOS EN: líquidos: grasas totales: 10g/100ml, azúcares: 7.5g/100ml, sodio: 600mg/100ml // sólidos: grasas totales: 20g/100g, azúcares: 15g/100g, sodio: 600mg/100g		Ministerio de Salud Pública	Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA)	No hay un plan de monitoreo específico, aunque entre las atribuciones de ARCSA están las de controlar el cumplimiento y publicar los resultados al respecto.	Suspensión o cancelación del registro sanitario	Los alimentos de bajo valor nutricional no pueden comercializarse en las escuelas, tienen restricciones publicitarias y no pueden ser publicitados por el Estado en programas de alimentación dirigidos a grupos de atención prioritaria (Art. 28, Ley Orgánica de soberanía alimentaria). No es claro en el instrumento legal que las disposiciones estén asociadas directamente.
Uruguay, Dec. 272/018 (29/08/18), PE	Advertencia: Valores considerados con EXCESO DE cuando superen grasas: 35% del valor calórico total, grasa saturada: 12% del valor calórico total, azúcar: 20% del valor calórico total y 3g/100g, sodio: 8mg/1cal o 500mg/100g.		Ministerio de Salud Pública	Ministerio de Salud Pública.	No se especifica.	Apercibimientos, multas y decomiso de mercaderías, según Ley orgánica de Salud Pública.	No. Se exhorta a escuelas y otras dependencias del Estado a tomar medidas
Perú, Ley N. 30.021 de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes (17/05/13) y Manual de advertencias publicitarias (16/06/18), PL y PE	Valores considerados ALTOS EN cuando superen: líquidos: grasas saturadas: 4g/100ml, azúcar: 3g/100ml, sodio: 100mg/100ml // sólidos: grasas saturadas: 4g/100g, azúcar: 10g/100g, sodio: 400mg/100g. Deben incluir mensaje: "Evitar su consumo excesivo" o "Contiene grasas trans."		Ministerio de Educación e Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi)	Se crea Observatorio de Nutrición y de Estudio del Sobrepeso y la Obesidad.	Entre otras funciones, el Observatorio debe realizar un informe anual sobre el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.	Si, según normativa aplicable de Lealtad comercial.	Si. Productos ALTOS EN no pueden ser ofrecidos en las escuelas y deben incluir advertencias en los mensajes publicitarios. Cuando la publicidad sea dirigida a menores de 16 años debe cumplir con otras restricciones específicas.
Bolivia, Ley 775 de promoción de alimentación saludable (08/01/16), PL	Semaforo Nutricional. MUY ALTOS EN: líquidos: grasas saturadas: 5g/100ml, azúcar: ahadida: 7.5g/100ml, sodio: 600mg/100ml // sólidos: grasas saturadas: 10g/100g, azúcar ahadida: 15g/100g, sodio: 600mg/100g.		Ministerio de Salud	Los Gobiernos Autónomos Municipales controlarán y fiscalizarán a los comedores o servicios de alimentación, para que estos oferten y brinden alimentos saludables.	No se especifica.	No específicos.	Si. La publicidad de alimentos y bebidas MUY ALTOS EN deben incorporar mensajes de fomento a la alimentación saludable.

Tabla 1: Regulaciones de etiquetado frontal en Latinoamérica

En este esquema, a medida que aumenta la capacidad de un sistema de direccionar la elección, necesariamente disminuye la cantidad de información aportada, que se sacrifica en pos de clarificar el mensaje a direccionar. Visto desde esta perspectiva, mientras, en un extremo, el sistema GDA es un sistema no directivo -en cuanto aporta información sobre valores absolutos de nutrientes en relación a la ingesta diaria recomendada sin valorarla- el sistema de advertencia es directivo (en su formato negativo), en cuanto se propone desincentivar el consumo mediante el aporte de poca información nutricional crítica. En una versión positiva, los sistemas directivos (como el tick nutricional, el cerrojo utilizado en los países nórdicos, u otros emblemas de salud) inducen positivamente a consumir productos previamente “validados” por su calidad nutricional. Esos sistemas no han sido adoptados oficialmente a nivel regional, a excepción del “distintivo nutrimental” incorporado en México (que tenido poco uso en la práctica). Sin embargo, sí son frecuentemente utilizados de manera voluntaria por la industria de alimentos. En un lugar intermedio entre los sistemas directivos y no directivos se encuentran los FOP semi-directivos, como el semáforo o las estrellas (HSR) australianas, que comunican información nutricional adicionando un componente valorativo.⁶

Si bien, por razones de brevedad no haremos un análisis detallado de las regulaciones en todas las dimensiones contempladas en la Tabla 1 (la que pensamos como un insumo informativo y posible disparador de nuevas reflexiones), quisiéramos detenernos sobre algunos puntos importantes sobresalientes.

En primer lugar, aunque este trabajo se centra en la comparación de los diferentes formatos de etiquetado en cuanto a su diseño, un punto fundamental a la hora de evaluarlos es tener en cuenta el modelo de perfil nutricional que está por detrás del formato, que le

6 Hemos incluido una guía visual de los diferentes etiquetados en el Anexo 1, aunque en el análisis asumiremos que el lector los conoce.

proporciona contenido sustantivo al formato gráfico. El sistema de perfilado nutricional establece los criterios nutricionales para evaluar qué alimentos cumplen los requisitos de una dieta saludable, por lo que definen cuando un alimento es “saludable” o “no saludable”. En el caso de los modelos de advertencia, determina si el alimento excede las cantidades recomendables de nutrientes críticos (azúcar, grasas, sodio) y, en consecuencia, lleva o no sello de advertencia. De modo similar, en el caso de los semáforos múltiples de Bolivia y Ecuador, el perfil de nutrientes define si el alimento será alto, medio o bajo en contenido de estos nutrientes. En la región, los criterios nutricionales utilizados por la regulación son heterogéneos. Mientras en Chile, Perú y Bolivia, por ejemplo, se etiquetan niveles de grasas saturadas, en Ecuador se miden grasas totales, y en Uruguay se contemplan ambas. Algo similar pasa con el azúcar, que incluye definiciones diversas, desde el azúcar libre en Uruguay al azúcar añadida en Bolivia. Si bien este análisis nutricional excede el presente trabajo, es importante tenerlo presente conceptualmente, dado que las definiciones afectan los umbrales aceptables para la regulación y, en consecuencia, determinan qué tan rigurosa o laxa resulta en la práctica. Además, es un punto clave para hacer comparaciones realistas. Por ejemplo, en Bolivia, las bebidas se definen con valor “rojo” cuando exceden 7,5g de azúcar *añadida* cada 100ml, lo cual excede ampliamente el límite tolerable en otros países como Perú donde el umbral se fija en 5g/100ml de azúcar *total*. La Organización Panamericana de la Salud ha diseñado su propio perfil de nutrientes (OPS, 2016) validado por expertos, el cual ha sido utilizado como modelo, con adaptaciones, en Uruguay.

Por otra parte, cabe referirse brevemente a los potenciales objetivos regulatorio de los sistemas de etiquetado ya que -además de los objetivos ya enumerados (ofrecer información y estimular la reformulación de productos)- los sistemas de etiquetado frontal, en especial los sistemas directivos, permiten identificar rápidamente qué alimentos son saludables y cuales no lo son.

En este sentido, además de ser medidas en sí mismas, son varios en cuanto permiten la asociación con otras medidas de salud pública, como la protección de los entornos escolares (donde no deberían comercializarse alimentos de bajo valor nutricional), la regulación de la publicidad de alimentos no saludables (en especial, cuando está dirigida a niños) y la implementación de impuestos especiales para desincentivar el consumo de alimentos de bajo valor nutricional, entre otras medidas.

Esta es, quizás, una de las mayores fortalezas de la regulación chilena, que, a través de una ley que abarca simultáneamente múltiples políticas, ha logrado generar sinergias entre ellas. Así, los alimentos que en Chile se etiquetan como ALTOS EN, no pueden -entre otras cosas- ser publicitados ni ofrecidos de manera gratuita a menores de 14 años ni pueden ser comercializados o publicitados en las escuelas. La utilización del etiquetado como un paraguas que abarca otras medidas ha permitido, también, unificar las campañas de concientización, donde un único mensaje “Prefiera alimentos con menos sellos y si no tienen, mejor”. (Ministerio de Salud de Chile, 2016), es todo lo que el usuario necesita comprender.

En esta línea, Perú ha alineado sus políticas de etiquetado con otras políticas, prohibiendo la venta de productos ALTOS EN en las escuelas y obligando a quienes los publiciten a incluir un mensaje de advertencia correspondiente. Además, su publicidad debe cumplir requisitos especiales cuando esté dirigida a menores de 16 años, no debiendo incentivar el consumo inmoderado; ofrecer regalos, premios o beneficios para incentivar el consumo; ni utilizar personajes conocidos por los niños (Art. 8, Ley de promoción de la alimentación saludable), entre otras restricciones. De manera similar, en Bolivia, la publicidad de alimentos MUY ALTOS EN debe incluir mensajes para fomentar la alimentación saludable. El caso de Ecuador es interesante, ya que la regulación establece que los alimentos de bajo valor nutricional no pueden comercializarse en las escuelas, tienen restricciones publicitarias y no pueden ser ad-

quiridos por el Estado en programas de alimentación dirigidos a grupos de atención prioritaria (Art. 28, Ley Orgánica de soberanía alimentaria). Sin embargo, no es claro normativamente si estas políticas se asocian al etiquetado frontal.

En contraposición, el GDA mexicano, por ser un sistema no directivo que ofrece información sin calificarla, no es útil para informar otras políticas, ya que no permite identificar a priori, y sin realizar cálculos matemáticos, qué alimentos son saludables (o no lo son). Además de los problemas específicos de este sistema, que abordaremos más adelante, no ha permitido generar una coherencia entre las diversas políticas. Así, en México no hay un perfil de nutrientes único que determine, por ejemplo, qué alimentos y bebidas están vedados de ser comercializadas en las escuelas, cuáles pueden ser (o no) publicitados y cuales están alcanzadas por el impuesto especial correspondiente. Esto ha sido reconocido como uno de los grandes obstáculos para la efectividad de las diferentes medidas (Comité de expertos 2018), además de ser ampliamente criticado y judicializado por la sociedad civil⁷ (Amparo 1440/2015, juzgado octavo de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México).

1.1. Análisis de literatura

Extensa evidencia científica se ha encargado de evaluar comparadamente el desempeño de diversos sistemas de etiquetado frontal de alimentos. El presente trabajo se propuso realizar una revisión sistemática de esta literatura, para lo cual se relevaron las bases de datos Medline y Web of Knowledge utilizando las palabras clave y términos MESH “Consumer Behavior” OR “Food Labeling” AND “Obesity”.

⁷ Nos hemos referido extensamente al caso mexicano y los problemas de su implementación en otro trabajo: ver Castagnari, et al. (2017).

Se incluyeron sólo artículos originales o revisiones sistemáticas de literatura publicados entre el 1 de enero de 2013 y el 1 de septiembre de 2018 en revistas con referato (“peer-reviewed”) que analizaran la exposición, percepción, entendimiento, y/o comportamiento de los consumidores frente a distintos sistemas de etiquetado frontal; y que estudiaran comparadamente más de un sistema de etiquetado frontal.

La búsqueda arrojó un total de 701 resultados cuyos títulos fueron analizados individualmente. En este proceso se descartaron 663 estudios y se analizaron 38 *abstracts*, a partir de los cuales se seleccionaron 17 para leer en texto completo y se descartaron, con razones 12 textos, seleccionando un total de 5 para su estudio pormenorizado (Ares et al. 2018, Tolentino Mayo et al. 2018, Newman et al. 2017, Enax, Krajbich y Weber 2016, Ducrot et al. 2015a).

Se rechazaron estudios que (a) analizaran un solo sistema de etiquetado frontal y su impacto, (b) no estudiaran sistemas de etiquetado frontal sino otros instrumentos (etiquetados en las estanterías de supermercados, advertencias a la hora de comprar comida online, etc.), (c) sólo analizaran el uso de tablas nutricionales y/o comparan el impacto de etiquetados frontales y traseros, y/o (c) trabajos teóricos que no incluyen estudios empíricos.

La búsqueda se complementó utilizando la lista de referencias de los artículos seleccionados para evaluar si existían otros trabajos que cumplieran con los criterios estipulados, lo cual agregó 13 trabajos para el estudio (Arrua et al. 2017a, Arrua et al. 2017b, Cecchini y Warin 2015, Ducrot 2015b, Helfer y Schultz 2014, Hodgkings et al. 2015, Lima, Ares y Deliza 2018, Machin et al. 2016, Mejean et al. 2014, Mejean et al. 2013, Ni Mhuruchu et al. 2017, Newman Howlett y Burton 2014 y Pettigrew et al. 2017).

En líneas generales, es difícil hacer comparaciones directas porque hay grandes divergencias entre los estudios y varían, entre otras

cosas, en los objetivos de investigación, los métodos empleados y los modelos de etiquetado comparados.

La Tabla 2 describe los estudios según los formatos de etiquetado comparados y su resultado simplificado, lo que muestra que el sistema más frecuentemente estudiado es el sistema GDA, seguido por el semáforo (TL, por sus siglas en inglés) en sus diversas versiones (monocromático, multicolor, simple, múltiple).

Autor	Sistemas comparados								Dimensiones comparadas				Resultado Favorece
	GDA	TLs	Adv.	5 CL-Nutri score	Positivos	HSR	Tabla nutricional	Otros	Exposición	Percepción	Comprensión	Uso	
Ares et al. 2018			x	x		x			x	x		x	Advertencia
Arrua et al. 2017a		x	x					x				x	Advertencia
Arrua et al. 2017b	x	x	x						x	x	x		Advertencia
Cecchini et al. 2015												x	Semáforo
Ducrot et al. 2015a	x	x		x	x						x		5-CNL
Ducrot et al. 2015b	x	x		x	x							x	5-CNL
Enax et al. 2016	x	x								x		x	Semáforo
Helfer et al. 2014		x			x		x	x				x	NuVal
Hodgkings et al. 20	x	x			x			x		x			Todos
Lima et al. 2017	x	x	x							x			Advertencia
Machin et al. 2016	x	x								x			Semáforo
Mejean et al. 2013		x			x			x			x		Semáforo y tick
Mejean et al. 2014		x			x			x			x		Semáforo
Newman et al. 2017											x	x	FOP Evaluativos
Newman et al. 2014	x	x			x	x	x	x			x	x	FOP Evaluativos
Ni Mhurchu et al. 2017		x				x	x					x	Semáforo y HSR
Pettigrew et al. 201		x				x							HSR
Tolentino et al. 201	x				x		x	x				x	No GDA
Total	10	14	4	3	8	4	4	7	2	6	6	10	

Tabla 2: Formatos de etiquetado comparados y dimensiones analizadas

En cuando a los objetivos de investigación, si bien hay cierto consenso sobre los objetivos del etiquetado (proveer información al consumidor que le permita realizar elecciones de consumo saludables y estimular la reformulación de productos por parte de la industria alimentaria), no es tan claro con qué criterios evaluar la efectividad de los diversos FOP⁸. Por esta razón, los estudios ana-

8 No surgieron de la búsqueda bibliográfica estudios que evaluaran los siste-

lizados evalúan los etiquetados en diversas dimensiones, que hemos clasificado basándonos en el marco analítico sobre formación y cambio actitudinal de los consumidores planteado por Grunert y Willis (2007). Según este marco, los estudios pueden clasificarse en cuatro categorías (Tabla 2) según analicen (a) la **exposición** de los consumidores al etiquetado, que refiere a la posibilidad de los sistemas de captar la atención y el tiempo que requiere su procesamiento; (b) la capacidad del etiquetado de modificar la **percepción** sobre el alimento (generalmente referido a qué tan saludable sea)⁹; (c) la **comprensión** de la información aportada (que incluye una dimensión objetiva (si la persona comprende lo que el aportante de la información quiere expresar) y una dimensión subjetiva (si la persona considera que comprende)¹⁰; y (d) el impacto del etiquetado en el **uso** o la intención de compra de los productos.

Esta distinción teórica resulta relevante porque permite evaluar la efectividad de los sistemas en diversas dimensiones. Ningún etiquetado podrá cumplir su finalidad de modificar los hábitos de consumo si no es capaz de ser identificado por el consumidor, y aún si logra ese primer objetivo, la percepción y comprensión (tanto subjetivas como objetivas) tendrán un impacto en el resultado de su uso. Por ende, si bien estas categorías en algún punto se superponen, analizan atributos diferentes de los sistemas. La distinción es útil a la hora de comprar sistemas, ya que cabe la posibilidad de que alguno sea efectivo, por ejemplo, a la hora de captar la atención, pero luego sea incomprensible, por lo cual en definitiva, el eventual uso de la etiqueta no tendría los efectos de salud pública deseados.

mas según su capacidad de incentivar la reformulación de productos, por lo cual en adelante sólo nos referiremos al objetivo de proveer información al consumidor para mejorar sus elecciones de consumo.

- 9 En esta categoría nos alejamos levemente del marco de Grunert y Willis, que consideran la percepción más relacionada a si los consumidores perciben la etiqueta.
- 10 Hemos agrupado en esta categoría los estudios relacionados con la capacidad de rankear productos y las evaluaciones de *aceptabilidad* de los sistemas.

Como puede apreciarse en la Tabla 2, los trabajos se centran mayormente en esta última dimensión, es decir, la posibilidad del etiquetado de modificar la intención de compra. Sin embargo, algunos trabajos la complementan con la comprensión (Newman, Howlett y Burton 2014, Newman et al. 2017) o con la percepción (Enax, Krajbich y Weber 2016). Sólo dos trabajos (Ares et al. 2018 y Arrua et al. 2017b) comparan sistemas basándose en tres dimensiones.

Es importante destacar que los trabajos son tan diversos metodológicamente que es difícil hacer comparaciones realistas entre ellos. Uno de los puntos críticos es la heterogeneidad en las muestras estudiadas (Tabla 3) tanto en cuanto a su dimensión como en cuanto a su representatividad. Asimismo, se utilizan diversos métodos de investigación, mayormente en condiciones experimentales, que distan de las situaciones de consumo real. El análisis intentará dar cuenta de esta diversidad, que puede afectar significativamente las conclusiones.

1.2. Exposición

Los dos trabajos que analizan la **exposición**, es decir la capacidad del sistema de capturar la atención de los consumidores y el tiempo que ello requiere (Ares et al. 2018 y Arrua et. al 2017b), comparan el sistema de advertencias con (a) el sistema francés Nutriscore y el sistema de estrellas (HSR) (Ares et al. 2018) y (b) el semáforo y el GDA (Arrua et al. 2017b) llegando a la conclusión de que el sistema de advertencias es el mejor en este aspecto junto con el Nutriscore. Ambos estudios coinciden en que el tipo de producto también afecta el resultado.

1.3. Percepción

Una cantidad mayor de trabajos (Ares et. al 2018; Arrua et al. 2017b; Enax, Krajbich y Weber 2016; Hodgkings et al 2015; Ma-

chin et al. 2016) analizan la capacidad de los diversos sistemas de etiquetado de informar la percepción de los consumidores sobre qué tan saludable – o no- es un alimento y con qué frecuencia debería consumirse, arribando a conclusiones no siempre coincidentes sobre cuál es el mejor FOP en este aspecto.

Enax, Krajbich y Weber (2016) realizan un estudio controlado del tiempo de respuesta de los consumidores para evaluar si incluir un etiquetado semáforo disminuye el peso que se le otorga a los atributos de sabor de los alimentos, y/o aumenta el peso que se otorga a su calidad nutricional. Concluyen que, efectivamente, se da mayor relevancia a los atributos relacionados nutricionales y menos a los de sabor cuando se incluye un etiquetado semáforo, teniendo este sistema mejores resultados que el sistema GDA -lo cual atribuyen a la presencia de colores.

Sin embargo, diversos estudios llegan a la conclusión de que la percepción sobre la calidad nutricional está determinada por el producto más que por el tipo de FOP. Esto indica que los consumidores tienen preconcepciones sobre qué productos son saludables que pesan más a la hora de evaluarlos que su etiqueta. Es interesante en este sentido el estudio de Machin et al. (2016), que evalúa los FOP a la luz de diferencias socioeconómicas y descubren que, mientras los FOP no afectan significativamente la percepción de las personas con ingresos medios y altos (quienes sólo están influenciadas por el tipo de producto), sí tienen efecto en las personas de ingresos bajos, quienes, además, a priori, suelen evaluar a los alimentos ultraprocesados como más saludables.

Autor, Fecha, Revista	Título	Medidas comparadas	País / Población objetivo // Muestra	Método	Resumen simplificado
Ara et al. 2018, Journal of Quality Management, Food Preference	Comparative performance of three labeling systems: front-of-pack nutrition labeling, nutrient highlight for policy making	NutriScore, N-Of-10, Advertencia	Uruguay // Estudio 1: 112 adultos (entre 18 y 45 años, 70% mujeres) de base de datos Nutri-18. Estudio 2: 892 adultos (entre 18 y 84 años, 68% mujeres). Extracción de anuncio en Facebook.	Estudio 1 (evaluar mención, tiempo de procesamiento, percepción de saludabilidad) tarea de búsqueda visual en línea. Estudio 2 (evaluar percepción de saludabilidad e intención de compra): encuesta online.	En términos generales, el NISR fue el que tuvo peores resultados. En cuanto a la captura de atención, el NutriScore y las advertencias tuvieron resultados similares. En cuanto a la percepción de saludabilidad de los alimentos y la intención de comprar, los resultados fueron similares para los productos, pero en ambos dimensiones el sistema de advertencia tuvo resultados ligeramente mejores.
Ara et al. 2017a, Appetite	Impact of front-of-pack nutrition information and label design on children's choice of two snack foods: Comparison of warnings and the traffic-light system	Advertencia, TL, claims, (consistency) (no entendido)	Uruguay // 442 niños escolarizados de 8 a 13 años, en Montevideo	Experimento en sala infantil (indicar la etiqueta que les gustaría consumir para una merienda; señalar o advertencia)	Los resultados sobre la influencia del sistema de etiquetado en el consumo dependen del producto. En galletitas, tanto el semáforo como la advertencia impactaron negativamente en el consumo, pero lo hace más fuertemente la advertencia. En jugo de semáforo no tiene impacto y la advertencia sí. Es muy importante el impacto del dibujo de frutas (galicitina) y de las declaraciones nutricionales (gugo). En el jugo, la declaración de vitamina C es lo que más influencia el consumo (independientemente del tipo de FOP).
Ara et al. 2017b, Public Health Nutrition	Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems	Advertencia, GDA, TL	Uruguay // Estudio 1: 32 adultos (14 hombres y 18 mujeres) de 18 a 50 años (seleccionados de una base de datos del grupo de investigación). Estudio 2: 238 adultos (100 hombres y 138 mujeres) de 18 a 84 años, en un supermercado de Uruguay, entre 18 y 84 años.	Estudio 1 (evaluar atención) método de búsqueda visual frente a computadora. Estudio 2 (percepción de saludabilidad y comprensión): encuesta.	En cuanto a la posibilidad de capturar la atención, el sistema de advertencia requiere el menor tiempo de atención, seguido por el semáforo y luego el GDA. El tipo de producto afecta el resultado. En la influencia en la percepción de qué tan saludable es un producto, los participantes consideraron que los productos son menos saludables cuando se incluye el sistema de advertencia. Hay diferencias entre el nombre de advertencia y el GDA con respecto a la percepción de saludabilidad. Los participantes consideraron que los productos con advertencia más saludables son más saludables que los productos con semáforo. No hay diferencias significativas entre ellos. Lo hacen con una frecuencia significativamente menor cuando el GDA.
Cochran y Weira 2015, Obesity reviews	Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviour: a systematic review and meta-analysis of randomized studies.	Múltiples formatos (según estudios incluidos)	9 países nórdicos.	Revisión sistemática de literatura.	Los esquemas de etiquetado de alimentos tendrían un efecto cualitativamente significativo en direccionar la elección de los consumidores hacia productos más saludables. El sistema de semáforo parece ser el más efectivo.
Drovet et al. 2015a, Nutrients	Objective Understanding of Front-of-Pack Nutrition Labels among Nutritionally At-Risk Individuals	GDA, MTL, 5-GNL, (NutriScore), (Green Tick), (Go Green Tick)	Francia // 14.230 adultos (de base de datos Nutri-Santé)	Cuestionario web.	El 5-GNL correspondió a la tasa más alta de respuestas correctas al rankear productos según su calidad nutricional, seguido de MTL, GDA y tick. El impacto más fuerte de 5-GNL se observó entre individuos sin conocimiento nutricional.
Drovet et al. 2015b, American Journal of Preventive Medicine	Impact of Different Front-of-Pack Nutrition Labels on Consumer Purchasing Intentions: A Randomized Controlled Trial	GDA, MTL, 5-GNL, (NutriScore), (Green Tick)	Francia // 11.981 adultos (de base de datos Nutri-Santé)	Cuestionario web.	El etiquetado 5-GNL es el más efectivo para mejorar la calidad nutricional de las elecciones de compra de los consumidores. Lo siguen el TL y el tick. El peor es el GDA. Todos los etiquetados FOP bajaron el contenido en calorías de la compra. Los resultados fueron similares para todos los subgrupos analizados. En las personas con más conocimiento nutricional, el etiquetado 5-GNL tuvo el mayor impacto en la compra. En personas con bajo conocimiento, el efecto del etiquetado fue bajo (probablemente porque se ganan más el peso).
Eaux et al. 2016, Decision Making	Salient nutrition labels increase the health attributes in food decision-making	TL y GDA	Alemania y EEUU // 44 adultos (edad promedio 23 años)	Experimento online (medir tiempo de respuesta entre diferentes etiquetas)	El semáforo tiene mejores resultados que el GDA para (a) influenciar la percepción de qué tan saludable es el producto y (b) reducir el tiempo de procesamiento de las consideraciones de saludables (porque incrementa la elección de productos saludables).
Heller et al. 2015, The National Academy of Sciences	The effects of nutrition labeling on consumer food choice: a psychological experiment and computational model	TL, NoVal, (Health log), (Nutritional)	Canadá y EEUU // 192 adultos	Plataforma online.	NoVal es el sistema más efectivo para guiar elecciones de consumo saludables, porque presenta la información de una manera rápida y fácil de entender y los consumidores eligieron productos más saludables. El semáforo requiere mayor tiempo de procesamiento y no fue tan efectivo como NoVal. Sin embargo, el semáforo tuvo un efecto más fuerte que el GDA. Aunque la presión del tiempo acelera la toma de decisiones, no tiene un efecto significativo sobre el valor nutricional de las elecciones. El uso de fotos en los productos tuvo como resultado elecciones menos saludables (inercia de consumidor).
Hodgkings et al. 2015, British Journal of Nutrition	Guiding healthier food choice: systematic comparison of four front-of-pack labelling systems and their effect on judgements of product healthiness.	GDA, TL, Health log, FOP blanco (información numérica), GDA con semáforo sin colores	Alemania, UK, Turquía y Polonia // 2068 adultos	Cuestionario web.	El agregar un FOP mejora levemente el entendimiento sobre la calidad nutricional de los productos. Sin embargo, en condiciones experimentales, los FOP testados no tienen un desempeño mejor al del sistema numérico básico. En condiciones reales, los colores u otros atributos de los FOP quizás tengan efectos por incrementar la motivación de su uso.

Tabla 3: Resumen de la revisión sistemática de literatura

Autor, Fecha, Revista	Título	Métodos comparados	País / Población objetivo // Muestra	Método	Resultado simplificado
Lima et al. 2017, Food Marketing Preference	How do front of pack nutrition labels affect healthiness perception of foods among Brazilian children and parents	GDA, TL, Advertencia	316 niños de 6 a 12 años y 278 padres. Diferentes niveles socioeconómicos y educativos.	Ranker productos reales en condiciones experimentales	Entre los padres, el uso de la advertencia disminuyó la percepción de que un alimento sea saludable y la frecuencia con la que se considera que se debería consumir. El tipo de producto modera el efecto, pero agrandamente el sistema de advertencia. Los niños de menor nivel socioeconómico mostraron una mayor percepción de saludabilidad de los productos que producen no saludables. A mayor nivel socioeconómico más crítica en la evaluación, por lo cual las personas más vulnerables podrían tener los mayores beneficios de incrementar las etiquetas simples que alertan que los productos no son saludables. Entre los niños, depende de la edad y el nivel socioeconómico. Las advertencias y el semáforo influyeron en la percepción de niños de 9-12 años de nivel socioeconómico medio-bajo.
Mechlin et al. 2016, Journal of Human Nutrition and Education and Behavior	Consumer Perception of the Healthfulness of Ultra-processed Products Featuring Front-of-Pack Nutrition Labeling Schemes	GDA, TL	Uruguay // 300 adultos entre 18 y 70 años. Un 75% mujeres.	Ranker productos reales en condiciones experimentales	Participantes de bajo ingreso perciben los productos ultraprocesados como significativamente más saludables. Entre las personas de medios y alto ingreso la percepción de saludabilidad depende solo del producto y no del FOP, pero entre las personas de alto ingreso el FOP sí tuvo efectos significativos entre las personas de ingresos bajos.
Méjias et al. 2013, Journal of Human Nutrition and Dietetics	Consumer acceptability and understanding of front-of-pack nutrition labels	PNNIS logo, Green Tick, Color range logo, TLs	Francia // 19.370 adultos (de base de datos Nutri-Santé)	Cuestionario web.	Los consumidores prefieren FOP que den las imágenes completas, sencillas y simplifica sobre la calidad nutricional. Conociendo más de la mitad de la población los colores de los FOP (pero no hacer el tick). El semáforo simple fue significativamente más aceptado y fue visto como confiable e informativo. Los semáforos y el tick fueron mejores en términos de facilidad de identificación y comprensión. El logo Color Range fue claramente el menos apreciado y tenía el formato más complejo.
Méjias et al. 2014, Plos One	Association of Perception of Front-of-Pack Labels with Dietary, Lifestyle and Health Characteristics.pdf	PNNIS logo, Green Tick, Color range logo, TLs	Francia // 28.852 adultos (de base de datos Nutri-Santé)	Cuestionario web.	El nivel de aceptabilidad y comprensión de los FOP depende de las características individuales de las personas. No hay un FOP que sea mejor entre todos los grupos. El semáforo podría tener ventajas en gente en riesgo de salud, ya que quienes más lo aceptan y entienden son gente obesa, con menor actividad física o que tiene diabetes o hipertensión.
Newman et al. 2017, Journal of the Academy of Marketing Science	Marketers' use of alternative front-of-package nutrition symbols: An examination of effects on product evaluations	NFP, FOP (FUF)	EEUU // Estudio 1: 469 adultos. Edad 19 a 73. 52% mujeres y la mayoría (86%) con educación universitaria. Estudio 2: 461 adultos (de base Amazon Truck). Edad 20 a 73. 52% mujeres.	Estudio 1, 2 y 3 (percepción de saludabilidad y comprensión); reclutamiento amazon truck.	El etiquetado frontal ayuda a los consumidores a evaluar qué tan saludable es un producto y compararlo contra otros. Tanto los sistemas reductivos como evaluativos tienen efectos, pero los sistemas evaluativos tienen mejores resultados para comparar productos y para afectar las intenciones de consumo cuando se los evalúa en entornos de consumo más complejos (más cercanos a la realidad).
Newman et al. 2014, Journal of Retailing	Shopper Response to Front-of-Package Nutrition Labeling Programs: Potential Consumer and Retail Store Benefits	FUF, TL, GDA, HSR	EEUU // Estudio 1: 363 adultos de 18 a 81 años. En el estudio 2: 120 adultos con un 53% mujeres, de 20 a 65 años. Desgranado nivel educativo: 60% y 69% de alta escuela hijos de 2 a 17 años.	Estudio 1: experimento online. Estudio 2: experimento en estante de supermercado "real"	Agrupar cualquier FOP ayuda a los consumidores a evaluar la calidad nutricional. En condiciones controladas, los sistemas reductivos (GDA, Front-Of-Front) pueden mejorar la habilidad para conocer el valor nutricional, pero los sistemas evaluativos tienen mejores resultados en condiciones más complejas (cerca de la realidad).
Ni Mhurchu et al. 2014, American Society for Nutrition	Effects of interpretive nutrition labels on consumption of packaged and shelf-stable randomized controlled trial.	TL, HSR y GDA	Nueva Zelanda // 1357 adultos	App de celular.	No encontramos diferencias en la calidad nutricional de las compras efectuadas por personas que eran asignadas los FOP o el HSR. Sin embargo, las personas que usaron el FOP o el HSR para tomar decisiones de compra reportaron que fueron más fáciles de entender que sus alternativas en versión habla inglés. En comparación con los usuarios que no usaron frecuentemente de la tabla nutricional, los usuarios frecuentemente del semáforo y el HSR tenían una compra de alimentos significativamente más saludable.
Pedigone et al. 2017, Appetite	The types and impacts of front-of-pack food labeling schemes preferred by adults and children	GDA, MTL y HSR	Australia // 1558 adultos y 500 niños	Encuesta online	Frente a la pregunta sobre la preferencia, el HSR fue el FOP preferido por el 44% de las encuestadas. Fue seguida por el TL con 29%, el GDA con 20%. Una pequeña proporción de encuestados (8%) no tenía una etiqueta preferida. No hay diferencias según características sociodemográficas, salvo para niños, que prefieren HSR.
Tobías et al. 2017, Publica de México	Knowledge and use of nutrient labeling on ultra-processed foods and beverages in Mexico	GDA, MTL y lista de ingredientes	México // Submuestra de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2014. Encuestados adultos mayores de 20 años. Representatividad regional, urbano-rural y por nivel socioeconómico y educativo.	Cuestionario semiestructurado	Conocimiento: el 82,3% sabe que existe el etiquetado nutricional. Uso: El etiquetado más utilizado para la elección de alimentos es el GDA. El 40% de los encuestados que reportaron haber usado el etiquetado para tomar decisiones saludables fueron niños con nivel socioeconómico y escolaridad GDA. No se usó para tomar decisiones saludables porque requiere tener conocimientos matemáticos y comprender y realizar cálculos para saber si la elección es saludable. Más de 90% de la población no conoce con precisión el rango de calorías que tiene que consumir en el día.

Tabla 3: Resumen de la revisión sistemática de literatura

Asimismo, encuentran que el sistema semáforo funciona mejor que el GDA para lograr este objetivo. Sin embargo, analiza el semáforo multicolor (verde, amarillo y rojo) y el semáforo monocromático (que utiliza escalas de grises) y no encuentra diferencias significativas en la mayoría de los productos, lo que indicaría que, contrario a lo que indican otros estudios (como el recién citado trabajo de Enax, Krajbich y Weber (2016), entre otros), el color no tendría impactos sobre la percepción en personas de menores ingresos.

El estudio de Lima, Ares y Deliza (2017) también ilustran este aspecto, ya que su trabajo coincide en que las personas con nivel socioeconómico más bajo evalúan menos críticamente los productos, pero al comparar el desempeño del sistema semáforo con las advertencias encuentra que este último presenta mejores resultados (aunque su impacto es moderado por el tipo de producto). Estos hallazgos pueden indicar que las personas más vulnerables son quienes podrían verse más beneficiadas por el etiquetado frontal y, según este último trabajo, más aún con el etiquetado de advertencia.

Por su parte, Ares et al. (2018) complementan estas conclusiones reforzando que el resultado de la evaluación sobre la calidad nutricional depende del tipo de producto. Si bien en productos “extremos” en cuanto al valor nutricional (como papas fritas, en un extremo, o lentejas, en el otro) los sistemas comparados (las advertencias, el Nutriscore y el HSR) se comportan de manera similar, en productos más intermedios, las advertencias tuvieron mejores resultados a la hora de identificar alimentos que no son saludables. Estos hallazgos podrían explicarse dado que, si bien los consumidores generalmente tienen mayor claridad con respecto a qué productos claramente no son saludables (como las papas fritas) o si lo son (como las lentejas) y los eligen por otros atributos, como el sabor, existen productos de valor nutricional más intermedio (como cereales de desayuno, yogur y pan), cuyo valor nutricional no es tan claro y es allí donde el sistema de advertencias puede tener

mayores beneficios. Los hallazgos de Ares et al. se complementa con otros estudios que indican que, frente a sistemas semi-directivos que evalúan productos en escalas de calidad nutricional (como las estrellas del HSR o el Nutriscore), los consumidores tienden a convertir el gradiente en una opción binaria, saludable/no saludable, donde la ambivalencia en la percepción de los valores intermedios podría terminar asimilándose a “saludable” cuando no lo es. Los sistemas directivos, como las advertencias, serían más beneficiosos en este aspecto, dado que advierten al consumidor sobre el valor nutricional del producto en lugar de ofrecer información y dejar a su criterio la valoración.

Los trabajos de Arrua et al. (2017b), Ares et al. (2018) y Lima, Ares y Deliza (2017) coinciden en recomendar el sistema de advertencias como el que mejor permite identificar productos saludables, aunque moderado por otras variables como el producto, la edad y el nivel socioeconómico.

Por su parte, en un trabajo que compara el comportamiento de consumidores en cuatro países europeos, Hodgkings et. al (2015) llegan a la conclusión de que, si bien la incorporación de FOP resulta en una pequeña mejora en la comprensión de la calidad nutricional objetiva de los productos, no hay gran diferencia significativa entre la incorporación de éstos y la provisión de información nutricional numérica básica (sin formato). Observan diferentes categorías de productos, tamaños de porciones y calidades nutricionales de productos con similares resultados. Este hallazgo parecería indicar que la provisión de información en el frente del envase (en cualquier formato) es suficiente para informar a los consumidores, lo que contradice hasta cierto punto los estudios mencionados anteriormente que encuentran diferencias en el desempeño de los sistemas. Sin embargo, los autores advierten que, si bien las conclusiones son válidas bajo condiciones experimentales, la incorporación de otros elementos para llamar la atención de los consumidores (como símbolos fácilmente identificables o colores) podría tener impactos adi-

cionales a los de la información básica en contextos de consumo reales.

1.4. Comprensión

Los estudios agrupados bajo esta categoría miden generalmente el entendimiento según la capacidad de las personas de rankear adecuadamente diversos productos según su calidad nutricional o comparar de algún otro modo entre productos. Si bien se asemeja a la noción de percepción, que hemos agrupado bajo la categoría anterior, difiere en que, mientras aquella se refiere al cambio en la percepción individual del producto, la comprensión lo hace de manera comparada.

En líneas generales, todos los estudios relevados coinciden en que los etiquetados FOP son métodos eficientes para aumentar la habilidad de los consumidores para comparar la calidad nutricional de diferentes productos. Asimismo, coinciden en que los sistemas con componentes directivos -que aportan una valoración general del producto, más allá de proveer información nutricional- serían los que mejor se comprenden. En este sentido, Ducrot et al. (2015) encuentran mayor facilidad en la comprensión del sistema Nutriscore (especialmente para la gente en riesgo nutricional), Mejean et al. (2013) para el “tick” verde y Newman et al. (2014 y 2017) concluyen que (si bien todos los sistemas pueden mejorar la habilidad para conocer el valor nutricional de los productos en condiciones experimentales) los sistemas con un componente evaluativo, como el semáforo, tienen mejores resultados en condiciones complejas que se asemejan a las condiciones de consumo reales.

De manera coincidente, Mejean et al (2014) evalúan el desempeño de dos etiquetados positivos (el cerrojo tipo holandés y el “tick”) con el semáforo y llegan a la conclusión de que, si bien no hubo una tendencia que favorezca particularmente a algún sistema para llamar la atención de gente con dieta pobre, los semáforos

pueden llegar a ser mejores para gente en riesgo nutricional. Asimismo, su estudio complementa la evaluación de la comprensión con variables que relacionan con la aceptación del sistema, que consideran puede tener un efecto en su uso independiente de la comprensión (dado que una etiqueta que es aceptada (que gusta) puede provocar una evaluación más positiva del producto aun cuando no sea completamente comprendida).

Un solo estudio (Arrua et al. 2017b) evalúa el sistema de advertencias en su capacidad para ser comprendido e ilustrar la comparación de productos y muestra que su desempeño es similar al del semáforo, ambos con mejores efectos que el sistema GDA.

Ducrot et al. (2015a) también destacan que las características individuales afectan la habilidad para rankear los productos, si bien la incidencia de éstas es menor a la del formato de etiquetado. Entre estas características con impacto, el conocimiento nutricional y la frecuencia de lectura de las etiquetas se puede mejorar con educación nutricional- y estas intervenciones son más efectivas en la niñez. Las mujeres, las personas más jóvenes, más educadas, y de mejores ingresos tuvieron mejores resultados.

En cuanto a los sistemas de etiquetado positivo, como el tick, los estudios analizados indican que, si bien son los de mayor comprensión (Mejean et al. 2013), son los que menos ayudan a evaluar productos y rankearlos según su calidad nutricional, dado que no ofrecen información completa, sino que sólo admiten una opción binaria que no aporta información sobre los productos que no están catalogados como saludables, por lo cual no permiten entender gradientes.

1.5. USO

Dado que el objetivo primordial del etiquetado es, en definitiva, incrementar el consumo de productos de mejor calidad nutricional,

no es sorprendente que la mayor cantidad de estudios relevados se propongan evaluar el uso y la capacidad de los sistemas de etiquetado para cambiar la intención de compra y/o mejorar su calidad nutricional (Ares et al. 2018; Arrua et al. 2017a; Cecchini y Warin 2015; Ducrot et al. 2015b; Enax, Krajbich y Weber 2016; Helfer y Shultz 2014; Newman, et al. 2017; Newman, Howlett y Burton 2014; Ni Mhurchu, et al. 2017). Sin embargo, este aspecto es también el que presenta mayores desafíos metodológicos, ya que la mayoría de los trabajos evalúan los posibles cambios en la intención de compra a través de ejercicios en condiciones experimentales en las que los consumidores declaran los productos que consumirían. Este es un claro obstáculo a la hora de evaluar los resultados, ya que las condiciones experimentales distan enormemente de los entornos reales de compra, donde los consumidores se ven enfrentados a múltiples incentivos, distracciones, ruidos y otros estímulos, además de estar presionados por el tiempo disponible.

Es destacable en este punto el trabajo que realizaron Ni Mhurchu et al. (2017), quienes crearon una aplicación para el celular que ofrecía información nutricional en diversos formatos (semáforo, HSR y tabla nutricional). La aplicación se usó para comparar las compras realizadas por los participantes antes y después de su uso, para evaluar si la información provista por la aplicación tenía impacto en el consumo. Este es el único trabajo que mide el consumo “real”, aunque según sus propios autores, el hecho de tener que usar una aplicación no lo mismo que recibir la información directamente en el paquete, lo que probablemente haya impactado negativamente en los resultados. En este sentido, si bien los resultados indican que las personas que eran asignadas los FOP los encontraban útiles y fáciles de entender y declaraban una mejora en su conocimiento en nutrición, no encontraron cambios en la calidad nutricional de los alimentos elegidos con los FOP en comparación con el grupo control (que recibía información con la tabla nutricional). Sin embargo, entre las personas que más usaban la aplicación

sí hubo cambios en los alimentos seleccionados, lo cual podría ser un indicador de mejores resultados cuando los etiquetados se coloquen directamente en los envases.

El resto de los estudios coinciden en que los etiquetados frontales tienen impactos en la decisión de compra, aunque difieren en los sistemas comparados y los resultados. Cecchini y Warin (2015) realizan un análisis sistemático de la literatura disponible y encuentran resultados favorables para la mayoría de los sistemas evaluados, con mejores resultados para el sistema semáforo, en línea con los hallazgos de Enax, Krajbich y Weber (2016). Sin embargo, otros estudios señalan que los semáforos requieren de mayor tiempo de procesamiento y provocan sólo moderados incrementos en el valor nutricional de las elecciones de compra (Helfer y Shultz 2014)

Por su parte, los estudios realizados por Newman et al. favorecen sistemas con componentes evaluativos, directivos, (2015b), en línea con los hallazgos de Ducrot et al (2015), que encuentra ventajas en el sistema Nutriscore y el estudio de Helfer y Shultz (2014), que favorece el sistema NuVal.

Por su parte, Ares et al. (2018), que compararan el desempeño del sistema de advertencias, el Nutriscore y el HSR, concluyen que el resultado depende del producto, aunque las advertencias tendrían efectos en una mayor cantidad de alimentos. Es interesante destacar, sin embargo, que, según este trabajo, ninguno de los sistemas de etiquetado tuvo efectos sobre la intención de compra de productos que claramente no son saludables (como papas fritas), probablemente debido a que, como se dijo con anterioridad, los consumidores los eligen por sus cualidades de sabor u otros no relacionados con su valor nutricional.

En línea con estos hallazgos, el trabajo de Arrua et al (2017a), que analiza el impacto de los FOP en niños de entre 8 y 13 años, también encuentra un impacto diferenciado según el producto,

aunque, en términos generales, llega a la conclusión de que la elección de los niños es significativamente afectada por el formato del etiquetado. En particular, mientras el formato advertencia tuvo impactos en la elección de los dos productos estudiados (jugo de naranjas y galletas dulces), el sistema semáforo parece no influir en la elección de jugo de naranja. Sin embargo, en este producto, sorprendentemente, la variable que más influencia tuvo sobre el consumo fue la inclusión de una declaración (“claim”) nutricional que destacaba la presencia de vitamina C. De manera similar, la incorporación de un dibujo de frutas en el paquete de galletas dulces influyó positivamente en la elección de los niños como una de las variables más importantes.

Hay coincidencias en todos los estudios respecto a la ineffectividad del sistema GDA. Este es el único sistema que no tiene efectos sobre el valor nutricional de la compra (Ducrot et al. 2015), provee información que es más difícil de procesar y resulta cognitivamente más demandante, por lo cual es utilizado menos (Enax, Krajbich y Weber 2016), toma más tiempo para ser procesado (Helfer y Shultz 2014) y, en consecuencia, no sirve para informar decisiones saludables. Asimismo, este sistema tiene una serie de limitaciones, entre las que se destaca el hecho de que utilice valores de ingesta diaria recomendada tomando como referencia los consumos de nutrientes requeridos para un adulto sano, ignorando las necesidades especiales de niños o adultos con requerimientos particulares. Además, al estar basado en porcentajes de valores diarios recomendados, requiere tener conocimientos y realizar cálculos matemáticos para saber si un producto es saludable, pero en general los consumidores tienen dificultades para lidiar con los aspectos cuantitativos de los etiquetados, especialmente en cuanto a los valores recomendados, las porciones y la comparación de estas dimensiones entre diversos grupos de alimentos (Helfer y Shultz 2014). Si a esto se suma la velocidad de la decisión de compra, se refuerza la inviabilidad de la utilización de un sistema tan complejo. El estudio de Tolentino

Mayo et al. (2018) analiza el uso del GDA en la población mexicana y llega a la conclusión de que no es útil para mejorar la calidad de la dieta, ya que es un sistema complejo que, además de presuponer capacidad de lectura y habilidades matemáticas, requiere comprender el resultado de la lectura y cotejarlo con recomendaciones nutricionales para poder evaluar si el producto excede o no los valores recomendados y, en consecuencia, es o no saludable para el consumo. Todo esto es inviable en una decisión de consumo a la que, según indican, se dedican un promedio de 13 segundos.

El sistema GDA es el sistema diseñado y preferido por la industria, que se ha mostrado contraria a esquemas de rotulado que presenten sus productos en un marco desfavorable (Ares et al. 2018). Además, está presente en muchos alimentos por su iniciativa voluntaria.

1.6. Discusión sobre la evidencia

El análisis de la literatura se ha centrado en la capacidad de los etiquetados de captar la atención, cambiar la percepción, ser comprendidos y, como consecuencia, ser utilizados por los consumidores para informar sus decisiones de manera de modificar sus elecciones hacia alternativas más saludables. Sin embargo, todavía quedan algunas dudas sobre el peso relativo que tiene cada una de estas dimensiones individualmente y en su interacción.

Se ha sostenido que la eficiencia de los etiquetados depende de su capacidad para mejorar la habilidad de los consumidores de detectar, leer y entender la información nutricional. Por ende, la atención es considerada un pre-requisito para procesar la información contenida en la etiqueta y usarla en la elección de compra (Arrua 2017b) y se considera que la captación de la atención puede conducir al entendimiento y al direccionamiento del consumo (Mejean 2014). Sin embargo, no siempre es claro cómo interactúan esas variables en relación causal.

Si bien algunos estudios resaltan que la mejora en la comprensión favorece el uso del etiquetado (Ducrot 2015a, Cabrera et al. 2018), otros apuntan a que otras características -relacionadas a la aceptación del FOP- puede tener un efecto en su uso independientemente de la comprensión, ya que un FOP que resulta atractivo puede tener un efecto en la evaluación positiva del producto independientemente de su comprensión objetiva (Mejean et al. 2013). Por ende, si bien el estudio de Mejean et al. (2013) encuentra que el nivel de comprensión más alto es para el “tick”, el estudio concluye que el mejor sistema es el semáforo por otras variables relacionadas a su aceptación.

Asimismo, algunos estudios sostienen que la preferencia por algún FOP no necesariamente indica mejor entendimiento (Ares et al. 2018, Ducrot et al. 2015a) y resaltan que la preferencia puede estar relacionada con la motivación para el uso (Pettigrew et al. 2017), abonando la teoría de que existen nociones ajenas a la comprensión que pueden tener un impacto en su utilización efectiva.

Futuros estudios deberían profundizar sobre estas relaciones para poder informar sobre las variables que afectan el uso de los FOP, que en definitiva es el objetivo regulatorio primordial.

Algunas limitaciones específicas sobre los trabajos analizados deberían tenerse presentes a la hora de interpretar sus resultados para ilustrar la política pública. En primer lugar, como se mencionó sucintamente a lo largo del análisis, todos los trabajos (a excepción -parcialmente- del trabajo de Ni Mhurchu et al. (2017)) estudian comportamientos en condiciones experimentales que distan de las condiciones reales de consumo. En el mundo real existen multiplicidad de elementos que sobrecargan la atención y muy posiblemente afecten el modo en que los consumidores se relacionan y utilizan las etiquetas, entre los cuales se destacan la presencia de sonidos y estímulos visuales y estrategias de marketing independientes al diseño del empaque. Asimismo, la presión del tiempo y otros factores dis-

tractivos que conviven con los etiquetados, pero están ausentes en los estudios experimentales, posiblemente tengan un impacto en el desempeño de los etiquetados en el mundo real y hay poca evidencia que indique cómo los hallazgos en condiciones experimentales se trasladarían al consumo real. Estas limitaciones son reconocidas -en mayor o menor medida- por todos los estudios analizados.

Además, existen grandes diversidades en las muestras de los estudios analizados, lo cual dificulta su comparación directa. En este sentido, los trabajos realizados en Francia cuentan con una base de datos amplia y grande, lo que refuerza sus resultados. Sin embargo, los resultados podrían tener algunas limitaciones en cuanto a su extensión hacia América Latina por la heterogeneidad de las respectivas poblaciones. En este aspecto, cobran relevancia los estudios llevados a cabo en Uruguay y Brasil, a pesar de que su muestra es pequeña y no representativa de la población general. Por otro lado, todos los estudios, a excepción del de Tolentino Mayo et al. (2018) analizan diseños de FOP experimentales o etiquetados existentes pero implementados de manera voluntaria por la industria alimentaria. No surgieron de la búsqueda estudios latinoamericanos que analicen la implementación de las leyes actualmente vigentes, lo cual podría ser muy útil para evaluar su desempeño real.

Por otra parte, la familiaridad con los sistemas puede tener un impacto sobre su uso. De hecho, según Lima, Ares y Deliza (2018), la familiaridad es probablemente uno de los factores que más influencia la voluntad de los consumidores para usarlos y es especialmente relevante en el caso de los niños, ya que no utilizan frecuentemente la información nutricional para guiar sus elecciones de consumo. Este aspecto puede ser relevante para evaluar los hallazgos de los estudios analizados, ya que, mientras algunos trabajos evalúan sistemas de etiquetado que son nuevos y, en consecuencia, desconocidos para los participantes, otros, como el GDA, son habitualmente utilizados de manera voluntaria por la industria, por lo cual ya tienen un cierto grado de conocimiento. Si bien es difícil ais-

lar el efecto de la novedad y la inexperiencia (Pettigrew et al. 2017), podría indicar un peor desempeño real de los sistemas conocidos frente a los desconocidos. En contraposición, algunos etiquetados desconocidos podrían tener mejores resultados una vez que se extiende su conocimiento y familiaridad. Las campañas de concientización podrían un impacto positivo en lograr que el etiquetado se incorpore a las decisiones de consumo diarias (Enax, Krajbich y Weber 2016, Hodgkings et al. 2015). Sin embargo, también se debe considerar la posibilidad de que el efecto del etiquetado disminuya con el tiempo producto de un efecto “desgaste” producido por la reiterada exposición. Este efecto se ha visto en otras políticas similares, como las advertencias en los paquetes de cigarrillos (Arrua et al. 2017).

Adicionalmente, factores personales y de contexto también podrían afectar el rendimiento de los etiquetados, lo cual, si bien es evaluado en algunos de los estudios (Hodgkings et al. 2015, Arrua et al. 2017a, Ducrot et al 2015a, Machin et al. 2016, Mejean et al 2014), debería ser más más extensamente analizado para poder determinar en qué medida los factores personales deben ser tenidos en cuenta en el diseño de políticas públicas efectivas. Lo mismo ocurre con consideraciones sobre los efectos de los diversos productos, donde habría que evaluar los mejores sistemas transversalmente a través de diversos productos.

Los etiquetados directivos positivos -que resaltan los productos que merecen ser señalados por su buena composición nutricional- requieren un análisis especial. Si bien éstos tienen posibilidades de informar a los consumidores sobre los productos más saludables, han demostrado tener poco impacto para disminuir la percepción de “saludable” de productos que no lo son, por lo cual no son buenas herramientas para desincentivar el consumo de productos de baja calidad nutricional (Ares et al. 2018). Además, los logos de salud sólo cuentan la mitad de la historia, dejando a los consumidores sin información que los guíe sobre la calidad nutricional de la gran

cantidad de productos que quedan sin etiquetar (Hodgkins et al. 2013). Adicionalmente, en el caso de productos ultraprocesados, algunos productos que reciben la etiqueta “saludable” pueden prestar a equívocos sobre productos que son catalogados como saludables sin tener un balance nutricional positivo, especialmente si no están validados por perfiles nutricionales lo suficientemente estrictos (Ares et al. 2018). En la revisión de la literatura, varios trabajos analizan el desempeño de los etiquetados positivos y resaltan su baja capacidad para permitir a los consumidores evaluar la calidad nutricional de diferentes productos dada su poca granularidad, ya que sólo admiten dos valores posibles (etiqueta presente o ausente) (Helfer y Shultz 2014). Asimismo, si bien el tick tuvo buen nivel de comprensión en el estudio de Mejean et al. (2014), tuvo el peor desempeño en el trabajo de Ducrot et al (2015a). El estudio de Tolentino et al (2018) analiza el distintivo nutrimental que se ha implementado a nivel oficial en México y concluye que es el menos utilizado.

Por otra parte, cabe destacar que sólo un número limitado de estudios analiza el efecto de las declaraciones (“claims”) nutricionales, aunque su inclusión puede ser una clave para morigerar o potencial el efecto de los etiquetados. De hecho, han sido consideradas en algunos estudios como un “atajo” de la información nutricional compleja, lo cual incentiva -o no- a los consumidores a mirar en detalle la información de la tabla nutricional (Hodgkins et al. 2013). Asimismo, las declaraciones pueden tener un “efecto halo” que induzca a los consumidores a generalizar las características nutricionales positivas del producto, asociando las características resaltadas en la declaración nutricional a otros atributos positivos del producto. Por ejemplo, un producto que se destaca como una fuente de granos enteros ha sido asociado a tener bajas calorías, grasas saturadas y azúcar (Cecchini y Warin 2015). El único estudio que analiza el impacto de los claims nutricionales en las elecciones de los consumidores es el trabajo de Arrua et al. (2017a), que estudia el comportamiento de los niños y determina que la incorporación

de una declaración sobre un alto contenido de vitamina C fue el factor que más influyó en la decisión de compra de jugo de naranja en niños. Esto es sorprendente máxime cuando la lógica indicaría que los niños son quienes menos se preocupan por ese tipo de declaraciones. De manera coincidente, la inclusión de dibujos de frutas en el paquete de las galletas dulces tuvo un efecto positivo significativo sobre su elección, lo que presumiblemente se relaciona con la asociación de las frutas a los alimentos saludables recomendados.

A nivel regulatorio, también es pobre la normativa relativa a las declaraciones o “claims” nutricionales en productos de bajo valor nutricional. Si bien en algunos países (como Chile y en Ecuador) se regula el contenido de lo que se puede incorporar como declaración nutricional -relacionado principalmente a no resaltar aspectos que no son reales- no hay restricciones específicas que prohíban los “claims” nutricionales en alimentos de bajo valor nutricional, lo cual sería deseable a la luz de lo que indica la evidencia. Por su parte, en Ecuador se prohíben declaraciones que no puedan comprobarse o que sean contrarias a lo indicado en el reglamento del etiquetado y se limitan los etiquetados positivos al prohibir el uso de logos, certificaciones o sellos de asociaciones que estén relacionadas a la calidad de los productos (Art. 7, Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano). Esto último regula el contenido de algunos etiquetados facultativos positivos que utilizan comercialmente el aval de organizaciones de la salud (a menudo con criterios de independencia dudosos). Al mismo tiempo, se determina que, cuando haya una declaración comparativa de las propiedades de diferentes alimentos y/o su valor energético se debe hacer en castellano (lo que regula el uso, por ejemplo, de la palabra “light”) (arts 23 y sexto transitorio, Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano).

La regulación regional ha avanzado más en cuanto al uso de dibujos y otros elementos especialmente atractivos para los menores. En Chile se prohíbe la promoción y venta de alimentos utilizando

“ganchos” comerciales como regalos, concursos, juguetes y otros (arts. 6 y 8, Ley 20.606) lo cual ha generado grandes cambios en el envase de alimentos muy populares a nivel mundial como las “Zucaritas” y su célebre “Tigre Tony”. De manera análoga, en Perú se prohíbe utilizar técnicas que exploten la ingenuidad de niños o adolescentes para fomentar el consumo, lo que incluye usar testimonios de personajes reales o ficticios conocidos o admirados por niños o adolescentes, y/o promover la entrega de regalos o premios para incentivar el consumo de alimentos o bebidas. Además, se prohíbe mostrar imágenes de productos naturales si no lo son (art. 8, Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes), lo cual puede ser importante a la luz de los hallazgos de Arrua et al. (2017a). En Ecuador, por su parte, la regulación es más limitada, ya que sólo prohíbe el uso de imágenes de celebridades en productos de valor alto o medio (Art. 7, Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano), sin tener en consideración el uso de otras tácticas que podrían ser igualmente perjudiciales.

1.7. Recomendaciones para las políticas públicas

Los hallazgos del presente trabajo confirman que el etiquetado frontal tiene potencial para integrar consideraciones de salud a las elecciones alimenticias de los consumidores, interfiriendo en elecciones que son habitualmente automáticas y provocando una reevaluación de la elección hacia productos de mejor calidad nutricional (Enax, Krajbich y Weber 2016, Hodgkings, et al. 2015). Si bien hay algunas divergencias en cuanto al mejor sistema de etiquetado frontal, en general los estudios coinciden en que mejoran las posibilidades de los consumidores de evaluar si un producto es o no saludable, en comparación con grupos control (Ducrot, et al. 2015b, Newman, Howlett y Burton 2014).

También hay coincidencias sobre los beneficios de los sistemas directivos o semi-directivos, siendo el semáforo el sistema más estu-

diando, con resultados mixtos. En contraposición, todos los trabajos coinciden en que el sistema GDA no tiene efectos sobre ninguna de las dimensiones aquí estudiadas. Estos hallazgos resaltan la necesidad de diseñar políticas públicas basadas en la evidencia y libres de conflictos de interés, priorizando la salud pública por sobre intereses comerciales. A nivel regional, el caso mexicano debería servir como un recordatorio de que la industria no debería estar involucrada como protagonista en el diseño de las políticas públicas.

Por el contrario, Chile, Perú y Uruguay parecen estar avanzando en el sentido correcto con su etiquetado de advertencia, así como Ecuador y Bolivia, aunque se deben considerar las limitaciones del sistema semáforo señaladas.

Cabe destacar que el sistema de advertencias fue el de mejor desempeño en todos los estudios que lo incluyeron, con resultados mejores, incluso, que el semáforo y el sistema Nutriscore. Si bien la evidencia todavía es incipiente, en especial en cantidad (probablemente dado a la relativa novedad de este FOP), está indicando que es un sistema de gran potencial y podría, incluso, ser el de mejores resultados. Esto ha sido avalado, además, por la recomendación de un comité de expertos mexicanos libres de conflictos de interés (Comité de expertos 2018). Las investigaciones aquí citadas tienen un valor adicional al ser producto de estudios a nivel regional, en Uruguay y Brasil, aunque tienen algunas limitaciones metodológicas en cuanto a su representatividad. Adicionalmente, los resultados de las advertencias se testearon en niños y personas vulnerables con resultados prometedores. En relación con este último punto, es importante resaltar que, además de estar en especial riesgo nutricional, las personas vulnerables son quienes más podrían beneficiarse de una política de etiquetado, ya que, según la evidencia analizada aquí, evalúan menos críticamente los productos (Lima, Ares y Deliza 2018) y son los más influenciados por el etiquetado a la hora de evaluar los productos (Machin et al. 2016).

Por otra parte, han quedado demostradas las limitaciones de los etiquetados positivos, que en principio no son herramientas eficaces para incentivar consumos más saludables y no deberían ser incluidos en el paquete de medidas efectivas para prevenir el sobrepeso y la obesidad.

Además, si bien existen pocos trabajos que aborden el tema entre los aquí estudiados, se ha destacado el efecto de los dibujos y declaraciones (“claims”) nutricionales en la elección de compra de los niños, lo cual resalta la importancia de que estos aspectos estén contemplados en la regulación, incorporando una prohibición expresa de incluir declaraciones nutricionales que puedan confundir al consumidor sobre las cualidades positivas de alimentos que no son saludables. A nivel regional no hay un desarrollo acabado en este sentido.

Otro punto fundamental es acompañar las políticas de etiquetado con perfiles de nutrientes que acompañen adecuadamente los objetivos de salud pública perseguidos. Si bien, su tratamiento detallado excede el presente trabajo, es importante resaltar que los diferentes esquemas de FOP están apoyados en distintos perfiles de nutrientes que son generalmente invisibles para los consumidores, aunque son determinantes para determinar sustantivamente qué alimentos se consideran saludables o no saludables (Hodgkins et al. 2013). La Organización Panamericana de la Salud ha publicado el perfil de nutrientes avalado por los expertos (OPS, 2016), el cual debería usarse como base científica para apoyar cualquier política que tenga como objetivo prevenir el sobrepeso y la obesidad.

En cualquier caso, se necesita profundizar los estudios para evaluar el desempeño de los sistemas en sus diferentes dimensiones, así como extenderlos para analizar comportamientos en condiciones de consumo reales. Las regulaciones regionales son una excelente oportunidad en este sentido, en especial en el caso de Uruguay y Perú donde las etiquetas aún no están implementadas (por estar

aún en el plazo de gracia que se ha otorgado a las empresas para adaptarse a la regulación), lo que permite tener datos sobre comportamientos antes y después de la implementación efectiva de las etiquetas.

Experiencias en otras áreas de la salud, como el consumo de tabaco, han demostrado que lograr cambios de comportamiento es difícil y requiere intervenciones que incorporen nociones de sobre la motivación, la oportunidad y la capacidad de las personas para cambiar sus hábitos (Hodgkings et al. 2015). Teniendo esto en cuenta, para tener resultados beneficiosos en la salud será fundamental acompañar las políticas de etiquetado con campañas de concientización y educación de la población, así como complementarla con otras políticas -como la restricción de la publicidad de alimentos de bajo valor nutricional, el aumento de los impuestos a comida chatarra y bebidas azucaradas y la regulación de entornos escolares saludables- que alinee los objetivos de salud pública hacia un único sentido.

BIBLIOGRAFÍA

Ares et al. 2018. “Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making.” *Food quality and preference*.

Arrua et al. 2017a. “Impact of front-of-pack nutrition information and label design on children’s choice of two snack foods/Comparison of warnings and the traffic light system.” *Public Health Nutrition*.

Arrua et al. 2017b. “Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems.” *Public Health Nutrition*.

Barquera, S., Campos I. y Rivera, J.A. 2013. “Mexico attempts to tackle obesity: the process, results, push backs and future challenges.” *Obesity Reviews* 14 (2): 69-78.

Batis, C. et al. 2016. “First-Year Evaluation of Mexico’s Tax on Nonessential Energy-Dense Foods: An Observational Study.” *PLoS Med* 13 (7) doi:10.1371/journal.pmed.1002057.

Bergallo, P., V. Castagnari, A. Fernandez y R. Mejia. 2018. “Regulatory initiatives to reduce sugar-sweetened beverages (SSBs) in Latin America”. *PLoS One* 13 (10) e0205694.

Cabrera, M. et al. “Nutrition warnings as front-of-pack labels: influence of design features on healthfulness perception and attentional capture”. *Public Health Nutrition*: 20 (18), 3360–3371. 2017.

Castagnari, V., P. Bergallo, G. Orrego-Hoyos. 2017. "Implementación e impacto de regulaciones de etiquetado frontal en Chile y México". Pendiente de publicación.

Cecchini y Warin. 2015. "Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviours: a systematic review and meta-analysis of randomized studies." *Public Health/Behaviour*.

Colchero, M. A. et al. 2016. "Beverages Sales in Mexico before and after Implementation of a Sugar Sweetened Beverage Tax." *Plos ONE* 11 (9): 1-8.

Comité de expertos académicos nacionales del etiquetado frontal de alimentos y bebidas no alcohólicas para una mejor salud. "Sistema de etiquetado frontal de alimentos y bebidas para México: una estrategia para la toma de decisiones saludables". *Salud pública de México*. 60 (4). 2018.

Corvalán, C. et al. 2013. "Structural responses to the obesity and non-communicable diseases epidemic: the Chilean Law of Food Labeling and Advertising." *Obesity Reviews* 14: 79-87. doi:10.1111/obr.12099. Consultado el 23 de enero de 2017.

Ducrot et al. 2015a. "Objective Understanding of Front-of-package nutrition labels among Nutritionally at-risk individuals." *Nutrients*.

Ducrot et al. 2015b. "Impact of Different Front-of-Pack Nutrition Labels on Consumer Purchasing Intentions A Randomized Controlled Trial ." *American Journal of Preventive Medicine*.

Enax et al. 2016. "Salient nutrition labels increase the integration of health attributes in food decision making." *Judgment an decision making*.

Helfer y Shultz. 2014. "The effects of nutrition labeling on

consumer food choice: a psychological experiment and computational model." *Annals of The New York Academy of Sciences*.

Hodgkins, et al. 2015. "Guiding healthier food choice: systematic comparison of four front-of-pack labelling systems and their effect on judgements of product healthiness." *British Journal of Nutrition*.

Instituto Nacional de Salud Pública de México (INSP). "Review of current labelling regulations and practices for food and beverage targeting children and adolescents in Latin America countries (Mexico, Chile, Costa Rica and Argentina) and recommendations for facilitating consumer information". 2016. Disponible online en: [https://www.unicef.org/ecuador/english/20161122_UNICEF_LACRO_Labeling_Report_LR\(3\).pdf](https://www.unicef.org/ecuador/english/20161122_UNICEF_LACRO_Labeling_Report_LR(3).pdf)

Kanter, Rebecca, Lana Vanderlee, and Stefanie Vandevijvere. "Front-of-package nutrition labelling policy: global progress and future directions." *Public health nutrition* 21, no. 8 (2018): 1399-1408.

Lima, Ares, Deliza. 2017. "How do front of pack nutrition labels affect healthfulness perception of foods targeted at children? Insights from Brazilian children and parents." *Food Quality and Preference*.

Machin, et al. 2016. "Consumer Perception of the Healthfulness of Ultra-processed Products Featuring Different Front-of-Pack Nutrition Labeling Schemes." *Journal of Nutrition Education and Behavior*.

Mejean, et al. 2013. "Consumer acceptability and understanding of front-of-pack nutrition labels." *Journal of Human Nutrition and Dietetics*.

Mejean, et al. 2014. "Association of Perception of Front-of-Pack labels with Dietary, Lifestyle and Health Characteristics ." *PLOS ONE* 9.

Ministerio de Salud de Chile (2016). Ley de Alimentos – Nuevo etiquetado de alimentos. <http://web.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/>

Moise, Natalie et al. 2011. “Limiting the consumption of sugar sweetened beverages in Mexico’s obesogenic environment: A qualitative policy review and stakeholder analysis.” *Journal of Public Health Policy*, 32: 458-475.

Newman et al. 2017. “Maketers’ use of alternative front-of-package nutrition symbols: An examination of effects on product evaluations.” *Journal of the academy of marketing science*.

Newman, Howlett, Burton. 2014. “Shopper Response of Front-of-Package Nutrition Labeling Programs: Potential Consumer and Retail Store Benefits.” *Journal of Retailing*.

Ni Mhurchu, et al. 2017. “Effects of interpretive nutrition labels on consumer food purchases: the Starlight randomized controlled trial.” *American Society of Nutrition*.

Nieto, Claudia, Sofia Rincon-Gallardo Patiño, Lizbeth Tolentino-Mayo y Simon Barquera “Characterization of breakfast cereals available in the Mexican market”. 2017. En *Reducing Dietary Sodium and Improving Human Health* editado por Jacqui Webster.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). “Modelo de perfil de nutrientes”. 2016. Disponible en: http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/18622/9789275318737_spa.pdf

Palmeros Exsome, C.; Hurtado Capetillo, J. M. y Torres Flores, B. 2016. “La obesidad en México. Programas en marcha”. 82(n. extr): 55-63. Disponible online en: <http://www.analesranf.com/index.php/aranf/article/view/1768>.

Pettigrew, Talati, Miller, Dixon, Kelly, Ball. 2017. "The types and aspects of front-of-pack food labelling schemes preferred by adults and children." *Appetite*.

Rayner, M., Amanda Wood, Mark Lawrence, C. Ni Mhurchu, J. Albert, S. Barquera, Sharon Friel et al. "Monitoring the health-related labelling of foods and non-alcoholic beverages in retail settings." *Obesity reviews* 14 (2013): 70-81.

Salinas C., Judith et al. 2013. "Marco normativo para promover una alimentación saludable en escuelas básicas de Chile." *Revista Chilena de Nutrición* 40:3. Disponible online en: <http://www.scielo.cl/pdf/rchnut/v40n3/art10.pdf> (consultada el 8 de marzo de 2017).

Tolentino Mayo et al. 2018. "Knowledge and use of nutrient labelling of industrialized foods and beverages in Mexico." *Salud Pública de México*.

World Health Organization (WHO). "Double burden of malnutrition". Disponible en: <http://www.who.int/nutrition/double-burden-malnutrition/en/> (consultado el 8 de junio de 2018).

CAPÍTULO IV

EMPODERAMIENTO FEMENINO, FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA AGRÍCOLA Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

María Virginia Marcano¹

Néstor Villasmi²

Saúl Elías López³

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el Estado venezolano ha desarrollado varias iniciativas para promover la igualdad de género, y la inclusión de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad, sin embargo, en el campo económico, especialmente el agrícola, la presencia de las mujeres sigue siendo mínima, pues hasta ahora, todos los planes y programas de financiamiento van dirigidos a los grupos o asociaciones agrícolas conformados y dirigidos por hombres, dejando

-
- 1 Abogada egresada de la Universidad de Los Andes-Venezuela, Especialista en Ciencias Contables. Profesora de Derecho Procesal, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes. Cursante de Doctorado en Ciencias Organizacionales de la FACES-ULA. E-mail: maria-marcano.ula@gmail.com
 - 2 Licenciado en Historia egresado de la Universidad de Los Andes-Venezuela. Cursante del 4to año de Derecho en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Los Andes-Venezuela. E-mail: tico2101@gmail.com
 - 3 Ingeniero Agrónomo egresado de la Universidad Central de Venezuela. Cursante de la Maestría de Desarrollo Rural, mención Economía Agrícola de la Universidad Central de Venezuela. E-mail: sauleliaslaopez@gmail.com

de lado el papel femenino dentro de la economía agrícola del país, manteniendo las vetustas ideas que se encuentran arraigadas a la cultura venezolana.

Ahora bien, es indiscutible que en las zonas rurales y urbanas del país, son las mujeres quienes realizan la mayoría de las actividades de agricultura y ganadería, además de las actividades propias del hogar, no obstante, la comercialización de los productos agrícolas es llevada a cabo por los hombres, siendo entonces, considerados como los únicos productores de alimentos y por tanto a quienes se les reconoce la posibilidad de acceder a planes y programas de financiamiento y se le permite la toma de decisiones en los planes económicos de la Nación.

Es por ello que es necesario que el Estado venezolano, en su rol de intervención en la economía agrícola, incluya políticas para la promoción agroalimentaria, financiando la misma con carteras crediticias de los Banco Universales y con fondos tanto del Estado como de la Banca Privada, y que tales financiamientos vayan dirigidos a los grupos, cooperativas y /o asociaciones conformadas y lideradas por mujeres, fortaleciendo el empoderamiento de ellas en la producción agroalimentaria, además de ser incluidas en las políticas agrícolas permitiéndoles la toma de decisiones y la presentación de proyectos legislativos en materia agroalimentaria, toda vez, que su experiencia en las unidades de producción tanto rurales como urbanas, va a permitir que la economía agrícola cambie de paradigma.

Desde este punto de vista, en la presente investigación se plantearon varios objetivos destinados a conocer las políticas públicas existentes en materia de Soberanía Alimentaria, el enfoque de género en la economía agrícola de las zonas urbanas y rurales en Venezuela, y el impacto que tiene el empoderamiento femenino en la soberanía alimentaria, presentando finalmente una serie de recomendaciones de políticas públicas para el fortalecimiento de economía agrícola y la soberanía alimentaria.

La investigación se desarrolló bajo el diseño cualitativo, por ser fundamentalmente interpretativa, siendo su punto de interés la descripción, análisis e interpretación que conducen a la comprensión de la realidad en estudio, con un enfoque fenomenológico, tomando en cuenta que se llevó a cabo a través de dos tipos de técnicas primordiales, en un primer estadio una investigación de tipo documental, con el estudio de registros, estadísticas y documentación relacionada con las políticas llevadas hasta ahora por el Estado venezolano para favorecer el empoderamiento femenino y la soberanía alimentaria. En un segundo momento se realizó un estudio de campo, con la realización de diagnósticos, entrevistas focalizadas y grupos de discusión, encuestas. Manejando los datos recabados desde el diseño analítico.

El cuerpo del trabajo está conformado por tres capítulos, en los que discurre la investigación y las recomendaciones del caso, destinadas a proponer cambios para que la economía se fortalezca y exista una verdadera Soberanía Alimentaria.

1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

La Soberanía Alimentaria es una concepción de vieja data, aunque tal vez, no se haya conceptualizado como tal, toda vez que se encuentra asociada a la cultura de cada nación, que se ha ido transformando paulatinamente en búsqueda de una mejor calidad de vida.

Indudablemente, el hombre como ser gregario que es, siempre ha creado grupos de trabajo para la subsistencia, desde el hombre cavernario hasta el hombre dominado por la tecnociencia, desde la modernidad hasta la postmodernidad. Es así, como la alimentación es la primera base sobre la que se funda el desarrollo humano, lógicamente, el hombre jamás habría podido alcanzar los niveles de desarrollo actuales, sin la subsistencia.

En este sentido, el acceso a los alimentos es indispensable para los pueblos en el mundo, de ella deriva su correcto desarrollo, y por tanto es absolutamente necesario que este acceso sea dominado por los pueblos, las naciones, y no por pequeños grupos de interés y poder, que solo benefician a pocos.

En virtud de estas aseveraciones, nace el concepto de Soberanía Alimentaria, tomando en cuenta que el derecho a definir políticas de agricultura y alimentación es inherente a los pueblos y no a grupos de poder, de esta forma, no solo es vital la seguridad alimentaria, sino también la soberanía alimentaria, es decir, la producción alimentaria mal puede desarrollarse a favor de la población si se encuentra bajo el imperio de transnacionales, industrias químicas, entre otras, cuyo único interés es la producción de riquezas y beneficios propios, en detrimento de los derechos a la alimentación.

Es por ello, que la Soberanía Alimentaria desvirtúa las concepciones mercantilistas de la alimentación, pues se concibe como el conjunto de derechos de los pueblos para definir sus propias políticas agroalimentarias, tanto pecuarias como agrícolas, estableciendo todos los planes de acción a seguir para la producción, desde la siembra hasta la comercialización de los alimentos.

Así las cosas, la Soberanía Alimentaria, no solo está relacionada con la potestad sobre las políticas agroalimentarias sino también con el desarrollo sustentable y sostenible del mundo, pues es indudable que el mayor enemigo contra el que luchan los pueblos es el cambio climático, sin embargo, este fenómeno no es el verdadero enemigo, pues son las grandes potencias industrializadas y tecnolizadas las que han contribuido en mayor medida al caos en que se encuentra sumido el planeta, pues dejan de lado la Soberanía Alimentaria al despojar a los pueblos de sus derechos sobre la producción de alimentos, para convertirlo en un negocio más, con una apertura al mercado mundial.

Desde esta perspectiva, si se garantizan políticas públicas correctas para la Soberanía Alimentaria, este desarrollo sustentable y sostenible es posible, toda vez, que las poblaciones estarían en condiciones de satisfacer sus necesidades alimentarias, manteniendo un respeto absoluto al planeta y a la tierra, para que se siembre y se coseche lo que sea necesario para los ciudadanos, sin destruir el ecosistema en busca de aumentar producciones innecesarias.

Ahora bien, es oportuno revisar las políticas públicas que lleva a cabo el Estado venezolano para garantizar la Soberanía Alimentaria las cuales se encuentran explanadas en la Ley del Plan de la Patria, en la que el Estado diseña el plan de desarrollo económico y social de la Nación para el periodo del 2013-2019, esta ley se estructura a través de los llamados Objetivos Históricos, Nacionales, Estratégicos y Generales de la Nación.

Es así como el Primer Gran Objetivo Histórico se refiere a “Defender, expandir y consolidar el bien más preciado que hemos reconquistado después de 200 años: la Independencia Nacional”, y dentro de este gran objetivo histórico se incluye como cuarto objetivo nacional “Lograr la Soberanía Alimentaria para garantizar el sagrado derecho a la alimentación de nuestro pueblo”.

En función de los objetivos planteados, el Estado venezolano, plantea las políticas públicas en materia de Soberanía Alimentaria erigidas sobre cinco bases fundamentales, la primera de ella se relaciona con el acceso a los recursos, pues plantea la incorporación de los recursos necesarios para el trabajo de los agricultores, toda vez, que es de vital importancia para la producción agroalimentaria el acceso a las semillas, abonos, fertilizantes y sobre todo sistemas de riego de agua, por cuanto no es suficiente el uso de la tierra, sino también su conjunción con el agua que le da vida. Además, propone la entrega de tractores, maquinarias y equipos agrícolas.

La segunda arista que diseña la policita alimentaria es la vialidad, el transporte y la organización territorial agrícola, tomando en cuenta, que por más fructífera que sea la producción agrícola, no es eficaz ni sostenible, si solo se circunscribe al territorio donde se producen los alimentos, es necesario que los mismos sean transportados para su posterior comercialización en el territorio nacional. El Estado venezolano, en este aspecto propone la construcción de redes de transporte comunal y el mejoramiento de la vialidad.

Bajo la configuración de esta política, el Estado considera oportuno el rescate de las tierras agrícolas, para el fortalecimiento de la Soberanía Alimentaria, incluso plantea la creación de un catastro rural, con la finalidad de mantener el control de las tierras existentes con vocación agrícola y a su vez poder planificar y desarrollar presupuestos destinados a estas tierras registradas.

Como tercera estructura de política pública, se presenta la comercialización, que engrana con las anteriores, considerando que una vez que los alimentos son producidos, los mismos deben ser comercializados, visto que, de ella depende que toda la población pueda tener acceso a la alimentación, a la vez que garantiza la sostenibilidad productiva, en un proceso de desarrollo económico.

La quinta y más importante de las bases que fundamentan las políticas públicas que presenta el Estado Venezolano en la Ley del Plan de la Patria es la educación, así, propone la formación de los sectores productores, proyectos de educación al productor y al consumidor, además del desarrollo participativo aprovechando las capacidades técnicas y culturales de cada región. Esta política es la más trascendente de todas, en virtud de ser el elemento fundamental de desarrollo de cualquier país, ya que, sin educación es imposible que se lleve a cabo ningún tipo de plan de avance económico.

Sin embargo, a pesar de que las propuestas que el Estado presenta para fortalecer la Soberanía Alimentaria son positivas y de

gran valía para el país, pues son ejes fundamentales para garantizar los derechos de la población en la dirección de sus actividades agroalimentarias, las mismas carecen de proyectos efectivos que las lleven del plano abstracto al plano factico, tomando en cuenta que se han creado una serie de Ministerios, Institutos, Viceministerios, destinados a desarrollar una parte de esas políticas, pero manteniendo una visión fragmentada de la producción agroalimentaria, cuando lo ideal es tener una visión holística en la que complementen las actividades del Estado con la cultura agraria.

Hasta ahora, estas políticas han avanzado tímidamente, pues se revelan en algunos lugares de Venezuela, pero no en todos, se da preeminencia a los estados llaneros por su vocación agrícola y ganadera, pero se deja de lado otras poblaciones como Guayana y el oriente del país, como Sucre, Anzoátegui, Monagas, entre otros, que si bien no tiene grandes extensiones de tierra destinadas a la agricultura, si lo tienen para la ganadería o la acuicultura, la cual también entra en el esquema de producción alimentaria.

De igual forma, el Estado venezolano, ha desarrollado políticas relacionadas con la agricultura urbana, creando el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Urbana, en el intento de rescatar la cultura rural y acercarla a la ciudad, desarrollando proyectos como conucos, huertos, huertos escolares, que se relacionan con concepciones ancestrales de la agricultura, en los que se busca acercar al hombre cosmopolita al agro, procurando crear una nueva visión agroalimentaria, para que entienda que su alimentación depende también de su esfuerzo y no es un simple acto de comercio, como adquirir bienes de consumo, muebles o inmuebles, sino que va más allá del mercado, pues su supervivencia depende de ello.

Es así, como las acciones llevadas a cabo por el mencionado Ministerio, son relevantes para la Soberanía Alimentaria, en virtud, de integrar a todos los ciudadanos en el proceso productivo agroalimentario, y disminuir la brecha existente entre el campo y la ciudad, con la finalidad de que los habitantes de las urbes entiendan que

también pueden producir y que este potencial no es exclusivo de los trabajadores agrícolas, aunque el trabajo de estos últimos es mucho más arduo y comprometido.

A la luz de estas consideraciones, los planes llevados a cabo, tanto por el Ministerio de Agricultura como el Ministerio de Agricultura Urbana, siguen siendo insuficientes, pues la producción agroalimentaria nacional no cubre la demanda alimentaria, y las importaciones se revelan cada vez más incrementadas, lo cual, afecta el presupuesto nacional, y la misma Soberanía Alimentaria, pues los recursos que se invierten en importar alimentos, perfectamente se pueden invertir en las cinco aristas de políticas públicas planteadas, y en virtud de ello, garantizar la productividad y sostenibilidad.

1.1. Enfoque de género en la economía agrícola de las zonas urbanas y rurales en Venezuela

En toda su historia, Venezuela ha sido una nación patriarcal, en el que las decisiones y acciones de los hombres privan sobre cualquier opinión de las mujeres, a pesar del hecho en el que el trabajo femenino es mucho más arduo que el del hombre, pues no solo significa las labores de producción, sino también la crianza de los hijos y el cuidado de la familia. Así las cosas, “a pesar de la sobrecarga de trabajo femenina, las mujeres no tienen garantizado un lugar estratégico, de toma de decisiones y participación justa e igualitaria en la economía” (EIIIEE, 65).

En las zonas rurales venezolanas se observan dos patrones de desarrollo, pues la mujer es quien tiene un mayor sentido de pertinencia y pertenencia con la tierra, con un sentido maternal, pues en los precedentes siglos, lo que la tierra producía, no se comercializaba, sino que se destinaba a la subsistencia de la familia, tomando en cuenta que esta es la actividad primigenia de las mujeres en el campo, pues, como se ha dicho, son ellas las encargadas de la labor familiar.

Indudablemente los cambios mundiales transformaron el paradigma de la producción alimentaria y los pueblos comenzaron a intercambiar lo que producían, en forma de trueque, con la finalidad de satisfacer todas sus necesidades, toda vez, que los que un grupo producía eran carecidos por otro. Pero estos cambios, no afectaron el trabajo de las mujeres en el campo y mucho menos lo mejoraron, ya que, a la labor agroalimentaria que le era inherente para la subsistencia familiar, se incluyó el trabajo agropecuario para la comercialización, enfrentando de esta forma, grandes retos, visto que la mujer en el campo, cría, educa, cuida a los hijos, cuida del marido o concubino, y trabaja la tierra para aprovechar su producción.

La mujer en las zonas rurales de Venezuela, dedican casi todo su tiempo a las actividades agrícolas, considerando, que se levantan muy temprano todos los días a las actividades de ordeño para la producción de leche, que servirá para su casa en una parte y para la venta en otra mayor, también se dedica al riego, a la siembra y lógicamente a la cosecha, en este ínterin se ocupa de las funciones del hogar, atender a sus hijos, quienes en algunos casos van a la escuela, pero en otros se integran a las labores productivas acompañando a su madre o padre, pues en zonas alejadas no hay transporte, ni unidades educativas que permitan el acceso a la educación de sus habitantes.

Es esta labor que realiza la mujer en el seno familiar, la que precisamente la ha desplazado en el ámbito económico en Venezuela y el mundo, por cuanto simultáneamente, se ha mostrado cómo el sistema capitalista solo considera útiles a los seres humanos que no tienen responsabilidades familiares ni tienen que cuidar a nadie, que dedican su tiempo total a la producción de bienes y servicios (Carosio 2014, 26).

En los campos venezolanos ocurre exactamente lo que señala el autor, pues la economía agrícola que hasta ahora se ha desarrollado coloca al hombre en la cúspide de la pirámide jerárquica y deja a la mujer por debajo de aquel, ni siquiera a su lado, conside-

rándola como una súbdita, cuyas actividades son complementarias pero que no sobrepasan al hogar.

Es por ello, que las mujeres en la actualidad rural y campesina venezolana han despertado del letargo patriarcal en el que se encontraban, revelándose frente al poder del hombre, sin embargo, sus acciones se dirigen a la conformación de asociaciones comunitarias que resuelven en una mínima medida el problema de la inclusión de género en la economía agrícola, estos grupos de mujeres producen y comercializan dentro de sus zonas sin que su trabajo sea reconocido formalmente.

En estado de las cosas, la mujer campesina venezolana, quien se ha revelado al patriarca, se ha limitado en las formas de producción agroalimentaria, en virtud de dedicar su trabajo netamente a la agricultura, especialmente en las regiones andinas, principales productoras de verduras, legumbres, leguminosas y vegetales, quedando en poder del hombre la ganadería, este es un ámbito en el que la mujer venezolana incursiona tímidamente, sin que se perciba o produzca algún efecto positivo.

En función de estas aseveraciones, las asociaciones de productores y ganaderos son conformadas en su mayoría por hombres y evidentemente lideradas por los mismos, sin darle cabida a la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones ni en las negociaciones con el gobierno nacional, en este sentido, el enfoque de género en estos grupos de discusión es negado para las mujeres.

Desde otro punto de vista, lo que producen las mujeres en materia agrícola se comercializa en mercados comunales o municipales, en pequeños puestos de ventas informales o bodegas comunitarias, pero no tienen apertura al mercado nacional, pues todavía se considera que sus responsabilidades familiares no le permiten realizar ningún tipo de actividad comercial, como si ambas tareas fuesen incompatibles.

Es por ello que, la Soberanía Alimentaria se ve flagelada ante estas circunstancias, toda vez que, la mujer es quien está arraigada a la tierra y se dedica a la producción agroalimentaria, pero, pero no participa en la toma de decisiones y subsiguiente creación de políticas de desarrollo agrícola que vayan en favor de su entorno, ya que:

La soberanía alimentaria implica la posibilidad real de incidencia local en la toma de decisiones sobre las orientaciones de la política pública agraria y productiva para garantizar su adaptación tanto a las necesidades locales como a las condiciones culturales, organizativas y ecológicas de cada territorio” (EIIIEE, 23).

Bajo estas concepciones, la soberanía alimentaria se encuentra íntimamente relacionada con los derechos de las mujeres y la garantía que debe ofrecer el Estado para que los mismos sean respetados, tal como lo señala (León y Serna 13) al expresar que:

Junto con la invisibilidad histórica del aporte de las mujeres, ha sido evidente la desigualdad de género existente en el ejercicio de derechos en el mundo rural, como por ejemplo en el acceso al crédito, a la tierra, a los títulos para poder explotarla, a la salud, ingresos propios, o inequidad en “la falta de “los ingresos cuando ambos miembros de la pareja realizan actividad productiva socialmente desde el punto de vista de género.

Y de allí se deriva otra vertiente fundamental en el enfoque de género en la economía agrícola venezolana, y es el acceso de las mujeres y grupos de mujeres agro-productivas a los recursos económicos necesarios para el mejoramiento de la producción alimentaria, y sobre todo, el acceso a la tecnología, pues, nos encontramos en un mundo tecnologizado que avanza a un ritmo que supera a la humanidad, pero que es necesario para su desarrollo.

De esta forma, es necesario que las mujeres campesinas puedan acceder a mejores recursos, a maquinarias novedosas para incrementar la producción, pues las grandes industrias y transnacionales se han apoderado de las tecnologías, maquinarias, incluso del manejo de la tierra y las semillas, con la intención de apoderarse de la producción alimentaria, en detrimento de los derechos de los pueblos a la alimentación, salud, libertad y soberanía alimentaria, ya que se les ha arrebatado la posibilidad de decidir sobre su alimentación y las condiciones de producción y comercialización.

Es oportuno indicar, que estas limitaciones de acceso a recursos también repercute en los hombre, visto que las entidades bancarias venezolanas, en especial la banca privada, otorga créditos agrícolas a los grandes productores, que dan fianzas o garantías sobre sus fincas, haciendas o fundos, y realmente no necesitan recursos para comenzar a producir sino para aumentar la producción, que resulta positivo para la población, pues incrementa el acceso a alimentos, sin embargo, los pequeños y medianos productores, entre ellos mujeres, que solo cuentan con pocas hectáreas de terreno o pequeños espacios para sembrar, no son considerados como clientes potenciales y como consecuencia le son negados los mencionados créditos agrícolas.

Por su parte, la banca pública, particularmente bancos como Venezuela y Bicentenario son más flexibles en el otorgamiento de créditos agro productivos, pues se enmarcan en las políticas públicas del Estado para fomentar el desarrollo y la reactivación del aparato agrícola, que indudablemente se encuentra detenido, sin embargo, es positivo que se de apertura a los pequeños y medianos productores en materia financiera, pero el problema con estas entidades es que los montos crediticios son de pequeña escala, y no cubren las necesidades de los productores para la adquisición de materia prima y maquinarias.

En este esquema de trabajo, las entidades bancarias venezolanas, no contemplan dentro de su cartera crediticia, ofertas de cré-

ditos agrícolas para organizaciones de mujeres, es decir, no existe algún plan de acción en el que se consideren las condiciones de las mujeres, sus responsabilidades familiares y su cultura agrícola.

Es necesario que las entidades bancarias tanto publicas privadas, flexibilicen el otorgamiento de créditos agro-productivos tanto a organizaciones lideradas por hombres como por mujeres, tomando en cuenta, que actualmente el país atraviesa por una grave situación alimentaria, puesto que la producción agrícola ha disminuido a niveles ínfimos, sin que la población pueda tener un verdadero acceso a la alimentación y lo más importante, a una alimentación de calidad.

Si el Estado venezolano financia a través de la banca, el trabajo agrícola, indudablemente, la producción de alimentos se incrementará y consecuentemente a ella mejorara la calidad de vida de los venezolanos, pero para lograr este propósito se debe poner de manifiesto la Soberanía Alimentaria, toda vez, que el derecho a dirigir las políticas y el acceso a los alimentos no es una potestad discrecional del Estado o el gobierno, sino al contrario, es un derecho propio de los ciudadanos, siendo ellos los principales partícipes en los procesos productivos, y lógicamente los primeros beneficiados en la alimentación.

Pero los beneficios de garantizar la Soberanía Alimentaria no solo se dirigen a la población, el Estado también es beneficiario, considerando que al incrementarse la producción alimentaria, se disminuyen las importaciones, y los recursos que se invierten para estas actividades se pueden re direccionar al financiamiento para el sector agrícola, pero no a las grandes industrias productoras hegemónicas, sino que se tomen en cuenta a los pequeños productores, a los campesinos que se encuentran en zonas rurales alejadas de las urbes y de los que en muchas oportunidades son invisibles para el Estado.

En esa invisibilidad entran las mujeres venezolanas, quienes realizan los mayores esfuerzos en la producción alimentaria, ya que, no solo tiene la responsabilidad social de producción de alimentos para la población, sino también para el sustento de su familia, en definitiva la multiplicidad de actividades de la mujer, la coloca en una posición privilegiada frente al hombre puesto que, es hija, madre, esposa, hermana y trabajadora, y en Venezuela priva los grupos de mujeres campesinas que son solteras o madres solteras, jefas de hogar, quienes enfrentan solas las labores familiares y del agro.

Sin embargo, en la cultura venezolana, el patriarcado sigue presente, especialmente en las zonas rurales, en las que la mujer produce y el hombre comercializa, teniendo como efecto que, quien tiene la relevancia económica y a quien se toma en cuenta para las decisiones y el acceso a recursos, es al hombre. La mujer sigue relegada a un segundo plano, muy a pesar de su gran valor.

Ahora bien, en Venezuela la participación activa de la mujer no solo se refleja en el campo, también se encuentra en la ciudad, por medio de la agricultura urbana, en la que se busca llevar las actividades propias del campo a la urbe, en el intento de incrementar la producción de alimentos y disminuir las importaciones. En este ámbito la situación cambia en cierta medida, y esto es producto de la educación y el acceso a los recursos, tomando en cuenta que la mujer de la ciudad también es madre, hija, hermana, esposa y trabajadora, sin embargo, no tiene el mismo arraigo a la tierra como lo tiene la mujer del campo.

En el marco de la agricultura urbana, se busca conjugar los saberes de las campesinas para ser aprendido y aprehendidos por las mujeres que se desempeñan en la ciudad, así, estos saberes están siendo llevados a las escuelas, a través de los huertos escolares, para fomentar en los niños y adolescentes la cultura agroalimentaria, para que comprendan que los alimentos a los cuales tienen derecho son producto de mucho esfuerzo y trabajo, y desligarlos

de las concepciones de la alimentación como un negocio que más, que solo está dirigido a la producción de riquezas en manos de unos pocos.

Desde el enfoque de género, el Ministerio del Poder Popular para la Mujer, ha entrelazado vínculos con el Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Urbana, en el llamado plan de 100 días de agricultura urbana, con la finalidad de incluir a las mujeres en los planes agroalimentarios desde la visión urbana, trabajando en conucos y huertos urbanos. El propósito de estas unidades productivas es el autoabastecimiento y sustentabilidad propia por familia, para eliminar la dependencia del mercado.

Sin embargo, se considera que el verdadero propósito del enfoque de género debe ser la educación agro-productiva, para que los habitantes de la ciudad comprendan el valor de la tierra, no solo de tenerla como un activo más, como una propiedad, sino como un recurso invaluable para el desarrollo mundial, pues el respeto y uso adecuado de la tierra y el agua conforma el eje fundamental para la sustentabilidad planetaria.

Hasta ahora la producción de la agricultura urbana, abarca pequeños espacios de producción, puesto que solo se logra abastecer a comunidades o parroquias en las que se circunscribe la unidad productiva, pero realmente no significa un abastecimiento regional o nacional, que palie la falta de alimentos en el país. Pero paradójicamente en estas pequeñas unidades de producción la mujer tiene más participación de la que tiene en el campo, en virtud de que el hombre de la ciudad no se vislumbra interesado en las labores del campo, y es porque precisamente del campo de donde emigro para cambiar de estilo de vida.

La actuación de la mujer en la agricultura urbana se desarrolla en todas las etapas productivas desde la siembra hasta la comercialización, por cuanto, el Estado, al encontrarse en mayor cercanía

con las urbes procura darle participación en la economía, pero la misma no es suficiente para cubrir el mercado alimentario. En estas zonas urbanas se desarrollan más talleres de formación, programas educativos escolares y comunitarios, porque existe una notable necesidad de aprendizaje sobre la agro producción, sobre conocimientos que las mujeres de la ciudad no manejan, por no ser una cultura propia de la zona.

Los proyectos relacionados con la agricultura urbana representan una gran valía para la integración de las mujeres en la economía agrícola del país y la igualdad de género, es oportuno el financiamiento para la agricultura urbana y periurbana, pues se relaciona fundamentalmente con la seguridad alimentaria, al convertir a las zonas urbanas en ciudades sustentables, en virtud de ser necesario entrar en un proceso de desligamiento del Estado paternalista a una nación sostenible y sustentable.

La agricultura urbana debe ir dirigida a la sostenibilidad de la región con una visión holística, desde la que se eliminen las fragmentaciones de las regiones y exista integración entre las zonas de producción y los movimientos sociales, con prioridad en las organizaciones conformadas por mujeres, pues no se trata del trabajo de unos pocos sino de la unificación de Estado y comunidades.

Uno de los elementos de la sostenibilidad es la producción de semillas originarias, evitando el uso de semillas transgénicas, que si bien procuran mejorar las plantaciones, está llevando al mundo a la debacle, pues el cambio permanente en el ADN de las semillas puede ocasionar que se pierda la identidad genética de ellas y ocasionen graves distorsiones y malformaciones genéticas en quienes las consumen, perjudicando a las futuras generaciones.

Es así como en la visión holística que debe prevalecer para el alcance de la Soberanía Alimentaria, el papel de la mujer es el más importante de todos, pues han sido ellas quienes han mantenido la

cultura para el uso de semillas originarias, al igual que el cuidado de la tierra, al entender que no se puede hacer un uso extensivo e intensivo de la misma, ya que, se agota y se vuelve infértil, provocando que en lugar de producir más, desaparezca la producción.

En Venezuela, la mujer agricultora, especialmente la campesina, se dedica a producir con semillas originarias y a cuidar la tierra en la que produce, porque tiene plena conciencia que de ella depende su desarrollo y el de su familia, ya que, como se ha mencionado en apartes anteriores, la mujer agricultora produce para la subsistencia, en una primera instancia, incluso en extensiones de terreno diferentes de las que ocupa para la producción que se comercializa.

Pese a la íntima relación de la mujer con la tierra, actualmente no se logra la integración con las políticas del Estado, son tomadas en cuenta las mujeres de la ciudad, quienes a pesar de tener educación no tienen la misma cultura de la mujer del campo, y es lógico, pues se ha criado en espacios diametralmente opuestos.

Es a la mujer campesina a quien se debe dar privilegios de participación por parte del Estado y el gobierno, que se le permita tomar decisiones con respecto a las políticas públicas, pues nadie mejor que ellas saben las acciones correctas para incrementar la producción de calidad y que sea sustentable, con sentido eco-planetario.

1.2. Empoderamiento femenino y soberanía alimentaria

Actualmente, Venezuela se encuentra atravesando por un periodo económico crítico y de ello no escapa la agro producción, producto de la falta de preocupación por el rescate de la actividad agrícola. Las vías terrestres para las zonas rurales están en un estado paupérrimo dejando al campo incomunicado del resto de las regiones del país. El acceso a los recursos es limitado, pues se conceden a las industrias u organizaciones conformadas mercantilmente, pero no al pequeño y mediano productor, igualmente, la comercializa-

ción se restringe al no poder transportar los alimentos producidos, ocasionando la pérdida de cosechas enteras por no poder trasladarlas a los centros de venta, trayendo como consecuencia el empobrecimiento de los hombres y mujeres rurales.

En virtud de estas circunstancias, el empoderamiento femenino es vital para cambiar esta situación, considerando que se debe transformar la condición de la mujer, para que tenga el estatus de productora y en función de ello tenga posibilidades reales de participar en la toma de decisiones sobre las orientaciones y marcos de acción para la producción agrícola, en beneficio de los ciudadanos. Así lo refiere la (Caro 2010, 13) al expresar que:

frente a la invisibilidad y subordinación histórica en el marco de un modelo de sociedad patriarcal existente, en la ciudad y en el campo, la adquisición de la condición de productoras de las mujeres ha conducido a un cambio en el sentido de tener mayor conciencia de derechos individuales y de ser más autónomas en lo económico.

Pero esta conciencia de los derechos individuales y económicos de las mujeres no son adquiridos por osmosis, es necesario el desarrollo de un proceso de transformación educativo y cultural, por cuanto, el empoderamiento femenino depende absolutamente de la educación, sin querer cambiar los principios que les son propios y que ha adquirido por herencia desde la crianza en el seno del hogar.

La mujer que es tomada en cuenta, en definitiva produce un gran cambio social y planetario, pues sus propuestas son universales, teniendo como origen el sentido maternal de amor a la tierra que debe ser impregnado al resto de los habitantes del país.

Ahora bien, desde los grupos focales y conversatorios llevados a cabo con mujeres campesinas en Venezuela, entre ellas las habitantes de las zonas rurales andinas, se evidencia que la mujer está

en toda la disposición de ofrecer sus conocimientos de producción para mejorar la situación crítica del país, sin embargo, no tienen la noción de la importancia que representan, pues manifiestan que se encuentran en desigualdad con los hombres con quienes comparte las labores agrícolas, no tienen acceso a los recursos económicos y mucho menos a financiamientos, ni siquiera son propietarias de las tierras sobre las que producen.

La mujer campesina en Venezuela manifiesta el interés en acceder a la tecnología, a nuevas maquinarias, sistemas de riego, transportes agrícolas, semillas y sobre todo a pertenecer a programas educativos que le permitan conocer el manejo de esos recursos de la mejor forma, pues nada se logra otorgando recursos a las mujeres campesinas si no se les enseña a manejarlos eficaz y eficientemente.

El desafío de las mujeres campesinas es sobrepasar los límites de la desigualdad de género hasta su definitiva eliminación, y para ello se conforman en organizaciones locales bien por cuenta propia o con la colaboración del Ministerio para las Comunas y el Ministerio para la Mujer, creando planes educativos locales, para el empoderamiento femenino de cada zona rural. Los planes educativos desarrollados se han conformado como el medio ideal para que la mujer campesina comprenda los derechos que tiene para decidir qué producir, cómo producir, cuando producir y los recursos que necesita para ello, manejando su control, utilización y disponibilidad, de acuerdo a sus necesidades agrícolas:

La soberanía alimentaria implica la posibilidad real de incidencia local en la toma de decisiones sobre las orientaciones de la política pública agraria y productiva para garantizar su adaptación tanto a las necesidades locales como a las condiciones culturales, organizativas y ecológicas de cada territorio. (EIEE, 23).

La Soberanía Alimentaria se ve impactada por el empoderamiento femenino, las mujeres son quienes tienen cultura de uso

ecológico de los recursos naturales y materiales que se le ofrecen para la producción, en este sentido, el conocimiento de los derechos de las mujeres sobre la producción agroalimentaria es vital, pero tiene que ir entrelazado con el reconocimiento de tales derechos por parte del Estado y de las grandes organizaciones, eliminando las inequidades de género existentes.

El empoderamiento femenino en Venezuela permite el desarrollo de dos escenarios que impactan positivamente en la Soberanía Alimentaria nacional, el primero de ellos es la participación activa en la toma de decisiones sobre el diseño de políticas públicas para la nación, en relación con la producción agroalimentaria y el segundo, el aumento de la producción agrícola, incidiendo en la disminución del hambre y la malnutrición, traspasando lo local para satisfacer las necesidades nacionales.

Es oportuno que el proceso educativo de las mujeres este direccionado a la especialidad de los rubros que se producen, pues cada región tiene vocaciones agrícolas diferentes, y en ellas las mujeres atienden a tal diversificación alimentaria, evitando el monocultivo. En este aspecto la mujer también incide positivamente en la Soberanía Alimentaria, pues las redes de intercambio que se propugnan entre las asociaciones campesinas de mujeres, permiten cubrir las necesidades alimentarias de la población, requiriendo del Estado los recursos propios y particulares para cada región y en función de los alimentos que allí se producen, con la intención de aprovechar los recursos en forma productiva, eficiente y sostenible.

En definitiva, para que el impacto del empoderamiento de las mujeres en la Soberanía Alimentaria en Venezuela, parte de apartarse de la visión concéntrica laboral, desde la que se desarrollan pequeños proyectos aislados o comunitarios, para comenzar a concebir el trabajo de las mujeres en el campo desde la universalidad y el sentido holístico de la agro producción, con la finalidad de abastecer a la población en general y no con pequeños mercados.

Desde la universalidad de la agro producción, es importante acotar que la Soberanía y Seguridad Alimentaria se alcanzan con la participación de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones económicas, políticas y sociales, sin dejar toda la responsabilidad en manos del Estado, cuando el sector privado también debe ser participe en el desarrollo de la nación y lógicamente en la agro producción.

CONCLUSIONES

Es innegable la importancia de la mujer en el desarrollo de los pueblos en el mundo, siendo la agricultura la primera actividad con la que ella garantizó la subsistencia de su familia. Así, en Venezuela el progreso económico estuvo marcado por la producción agrícola y ganadera y la exportación de café y cacao, como principales rubros de gran valía.

Y son esas actividades las que se quieren rescatar en la actualidad económica venezolana, pues se ha comprendido que es necesario deslastrarse de la renta petrolera, para rescatar la actividad agrícola, en la búsqueda de garantizar la alimentación a la población.

Sin embargo, las políticas públicas que hasta ahora propugna el Estado venezolano, se han llevado al plano factico tímidamente, toda vez, que se realizan diversidad de proyectos, que se quedan en las mesas de trabajo con discusiones interminables que no llegan a una decisión favorable a los ciudadanos.

A la luz de esta situación la primera política pública que se recomienda es la educación para las mujeres campesinas, con planes de formación que se lleven directamente al campo, estableciendo enlaces directos con el gobierno, sin pretender que la mujer abandone el campo para tener acceso a la educación, pues, se caería en una contrariedad, ya que, lo que se persigue es mantener la producción agroalimentaria, sin separar a la mujer de la tierra a la que ha dedicado gran parte de su vida, por no decir toda.

La educación es la herramienta para el empoderamiento, el Estado no puede seguir siendo paternalista, debe soltar las amarras con la población y dejar que los ciudadanos decidan sus propias rutas a seguir para alcanzar el desarrollo. La intervención del Estado debe ser mínima, y si lo hace debe ser desde el financiamiento a la producción y a la educación de los productores agroalimentarios.

Se recomienda construir centros educativos en cada una de las zonas rurales, las cuales en muchos casos se encuentran aisladas del resto del país, por la terrible situación de la vialidad y por la misma distancia con otros centros poblados, pero que no dejan de ser parte activa en la alimentación del país.

En otro aspecto, el Estado plantea el catastro rural para tener conocimiento y control de las tierras con vocación agrícola en el país, manteniendo dominio sobre la mayoría de ellas, por lo que se recomienda que efectivamente se lleve a cabo un catastro rural, pero que se respete la propiedad sobre las tierras registradas y se otorgue propiedad a aquellos pequeños productores que han dedicado toda su vida al trabajo de la tierra pero que pertenece a un tercero. Al referirse a la propiedad, es que sea una verdadera propiedad, no un simple certificado de trabajo, según el cual se permite el trabajo de la tierra, pero la misma sigue siendo del Estado y el productor no la puede utilizar para acudir a la Banca a solicitar créditos agropecuarios.

En este orden de ideas, la Banca pública y privada, en el marco de la responsabilidad social que les convoca, en la procura de la sostenibilidad de los pueblos, también debe abrir su cartera crediticia para apoyar los proyectos de los pequeños productores, entre ellos los grupos de mujeres que se han organizado para hacer frente a la desigualdad. Estos créditos deben ser otorgados con especial atención a las mujeres tomando en cuenta sus necesidades, cultura y pensamiento.

El fortalecimiento de la economía agrícola depende de la integración de los productores, la supresión de las inequidades entre hombres y mujeres, y se le otorgue a estas la posición que les corresponde, visto que, son verdaderas productoras y participan en todas las fases de la cadena productiva, menos en la comercialización.

Así las cosas, la siguiente recomendación parte de esta última etapa de comercialización, en virtud de que la mujer produce pero el hombre comercializa, y hasta ahora el Estado no ha planteado una política clara a este respecto, con excepción de algunos planes del Ministerio de las Comunas y la Mujer, que se circunscriben a pequeñas ferias agrarias y expo ferias del agro, pero no pasan de ser proyectos locales sin incidencia real en la economía.

Es por ello que se deben plantear políticas que den apertura a las organizaciones de mujeres agricultoras en la economía, se permita el acceso directo a los recursos, la tecnología, insumos, transporte, maquinarias, y no dependa de lo que el hombre le pueda facilitar, y al integrarse esta política con la responsabilidad de la Banca, las mujeres pueden adquirir estos recursos por cuenta propia sin depender permanentemente de los subsidios del Estado, y así decidir el destino de tales recursos en los planes que ellas diseñen, y es que:

Las mujeres rurales pueden llegar a conseguir autonomía económica mediante actividades productivas y generar sus propios ingresos a través de micro y pequeñas empresas (MYPES), logrando la autonomía, empoderamiento y disminución de las desigualdades (Ballara, Damianović y Valenzuela 2012,10).

De estas consideraciones parte la siguiente recomendación y es permitir la autonomía económica, es decir, que el Estado destine sus políticas a favorecer la independencia de los grupos de agricultores, en el entendido, de propulsar un autonomía de mercado y comercio, entre los productores y el consumidor, eliminado los tercerizados y la obligación para los productores de tener que ven-

der los alimentos a las industrias para que luego sean ellas quienes perciban las riquezas.

Estas públicas, aquí planteadas, permitirán que la mujer agrícola, en su condición de productora genere un cambio y el fortalecimiento de la economía venezolana se deriva de la disminución de las importaciones de alimentos que actualmente se realiza intensivamente, toda vez, que la producción alimentaria se encuentra en franco deterioro.

Y es que el desarrollo de la población tiene que ser sustentable y sostenible, es inconcebible, que en una época postmoderna en que la vive el planeta, un país siga dependiendo de las importaciones para alimentarse, y más en Venezuela que ha sido históricamente un productor y exportador de materia prima para el procesamiento de alimentos en países industrializados.

La economía agrícola se fortalece con la participación de la mujer en la toma de decisiones, con la apertura de espacios para la discusión, para que ella presente sus proyectos que cambian el paradigma productor, puesto, que la visión femenina marca la diferencia con los actuales, en el sentido de darle valor a la tierra y trabajar con respeto, y más que respeto con amor, por ser la mujer la principal encargada de su cuidado. La sostenibilidad del desarrollo deviene de estas visiones en las que no se trata de una mujer que produce sino de un pueblo que debe alimentarse y nutrirse de la mejor forma posible, y si se continúa con el actual modelo productivo o improductivo, el hambre y la desnutrición son inevitables.

Finalmente, el Estado debe conjugar las políticas que hasta ahora presenta con el planteamiento de dirigir los recursos de la renta petrolera a la producción, que los mismos vayan a la Banca y que de allí se otorguen financiamientos a los productores, garantizándoles autonomía con respecto al gobierno, para que exista una libertad en el mercado y la comercialización de los alimentos y la economía se dinamice.

La Soberanía Alimentaria nace en la familia, cuando la mujer participa en la toma de decisiones de lo que produce para la subsistencia del hogar y debe continuar hasta abarcar la región y la nación, sin detenerse por ningún motivo y mucho menos por desigualdad. Siendo oportuno señalar que la Soberanía Alimentaria no es una potestad discrecional del Estado, sino que concierne a toda la población como derecho que le es inherente culturalmente. Si bien es cierto que el Estado y el gobierno planifican las políticas públicas, esta actividad no puede ser a puertas cerradas, sino debe ser producto de la discusión con los miembros de la sociedad, especialmente con las mujeres agro-productoras.

Indiscutiblemente, no existe fortalecimiento ni desarrollo si no se encuentran presentes las mujeres en el proceso económico, de ellas depende la sustentabilidad de la nación, y es necesario que ellas tengan pleno conocimiento de su valioso aporte a la población, y de los derechos que tienen para ser parte de la historia del país, en el cambio de modelo agropoductor, en el que se espera la integración de los ciudadanos y que hombres y mujeres sean iguales.

BIBLIOGRAFÍA

Ballara, Marcela, Damianović, Ninoska y Valenzuela, Rodrigo. 2012. Mujer, agricultura y seguridad alimentaria: una mirada para el fortalecimiento de las políticas públicas en América Latina, en *ADDRESSING INEQUALITIES The Heart of the Post-2015 Development Agenda and the Future We Want for All Global Thematic Consultation*. <http://www.marcelaballara.cl/genydes/2012%20Mujer,%20agricultura%20y%20seguridad%20alimentaria%20Ballara%20Damianovic%20Valenzuel.pdf>

Caro, Pamela. 2012. Soberanía Alimentaria: Aproximaciones a un debate sobre alternativas de desarrollo y derechos de las mujeres, en *Perspectivas Feministas hacia la transformación del Poder Económico*. https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/perspectivas_feministas_hacia_la_transformacion_del_poder_economico-soberania_alimentaria.pdf

Carosio, Alba. 2014. La lógica del cuidado como base del buen vivir, en Girón, Alicia (coordinadora): *Del “vivir bien” al “buen vivir” entre la economía feminista, la filantropía y la migración: hacia la búsqueda de alternativas*. Ciudad de México: Ediciones UNAM.

EIIEE. Ver Equipo de Investigación del Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Equipo de Investigación del Instituto de Estudios Ecuatorianos. *Mujeres: su rol en la soberanía y seguridad alimentarias. Producción, organización, participación y nutrición en la zona 1 norte de Ecuador, desde los saberes y la identidad cultural*. Ecuador.

León, Irene y Lidia Serna. 2007. Aproximación a las situaciones de las campesinas y sus propuestas para conseguir la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en el marco de la lucha por la Soberanía Alimentaria *Estudio elaborado para Entrepueblos*.

Ley del Plan de la Patria 2013-2019 (Venezuela: Asamblea Nacional, 2013)

CAPÍTULO V

MUJERES PRIVADAS DE LIBERTAD EN URUGUAY DESDE UN ENFOQUE DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN¹

Andrea Echegoyen, Alejandra Girona, Gabriela Fajardo, Raquel Rodríguez, María Acosta, Ana Laura Meroni, Florencia Ceriani, Gloria Canclini, Ana Lucía Parma Alejandro Borche, Juan Ceretta²

-
- 1 Resultado de la investigación Mujeres Privadas de Libertad en El Uruguay desde un Enfoque del Derecho a la Alimentación, fecha de inicio julio de 2018, fecha de finalización febrero de 2019, entidad financiadora Escuela de Nutrición, Facultad de Derecho (Universidad de la República), Equipo de trabajo: Lic. en Nutrición, Magíster en Recursos Humanos y Gestión del Conocimiento Andrea Echegoyen; Lic. en Nutrición, Magíster en Psicología Social, Doctoranda en Medicina Alejandra Girona; Lic. en Nutrición Maestranda en Entornos Virtuales Gabriela Fajardo; Lic. en Nutrición, Magíster en Nutrición en Salud Pública Raquel Rodríguez; Lic. en Nutrición, Especialista en Intervenciones Comunitarias en Salud María Acosta; Lic. en Nutrición Ana Laura Meroni; Lic. en Nutrición, Magíster en Nutrición, Doctoranda Florencia Ceriani; Licenciada en Ciencia Política Gloria Canclini; Lic. en Psicología Ana Lucía Parma; Dr. Alejandro Borche, Dr. Juan Ceretta.
 - 2 Andrea Echegoyen, Lic. en Nutrición. Magíster en Recursos Humanos y Gestión del Conocimiento, EN - UdelaR, echegoyenandrea@yahoo.es; Alejandra Girona, Lic. en Nutrición, Magíster en Psicología Social, Doctoranda en Ciencias, EN - UdelaR, alegirona2@gmail.com; Gabriela Fajardo, Lic. en Nutrición, Profa. Educación Media en Cs Biológicas, Maestranda en Entornos Virtuales, EN - UdelaR gfajardo@nutricion.edu.uy; Raquel Rodríguez, Lic. en Nutrición, Magíster en Nutrición en Salud Pública, EN - UdelaR, licnut.raquelrg@gmail.com; María Acosta, Lic. en Nutrición, Especialista en Intervenciones Comunitarias en Salud, EN - UdelaR, pikyacosta1@gmail.com; Ana Laura Meroni, Lic. en Nutrición, EN - UdelaR, anameroni@gmail.com; Florencia Ceriani, Lic. en Nutrición, Magíster en Nutrición, Doctoranda en Ciencias, EN -UdelaR, florcieriani@gmail.com;

INTRODUCCIÓN

En la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), estableció que el derecho a una alimentación adecuada (DAA), *“es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustia y satisfactoria”*.³ Cualquier persona, por el mero hecho de serlo, es sujeto de los derechos humanos (DDHH), por lo que puede reclamar unos niveles mínimos de trato, coberturas, servicios y oportunidades. En el ordenamiento jurídico internacional están definidas las obligaciones de los Estados parte del Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), donde se incluye que se debe garantizar el ejercicio del DAA sin discriminación y adoptar las medidas por todos los medios para realizarlo (arts. 2, 3 PIDESC).

Por otra parte, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las personas privadas de libertad (PPL) en las Américas, establecen el derecho a recibir una alimentación de calidad y en

Gloria Canclini, Lic. en Ciencia Política, Facultad de Derecho (FDER) – UdelaR, canclini2005@gmail.com; Ana Lucía Parma, Lic. en Psicología, EN -UdelaR, aluciaparma@gmail.com; Dr. Alejandro Borche Facultad de Derecho (FDER) – UdelaR, Dr. Juan Ceretta. Facultad de Derecho (FDER) – UdelaR

3 ONU. 2010. El derecho a la alimentación adecuada. Folleto informativo Nro. 34. (disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>).

condiciones de higiene, que asegure una nutrición adecuada y suficiente, considerando aspectos culturales y religiosos, así como las necesidades o dietas especiales. A su vez las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), especifican que las embarazadas o lactantes recibirán asesoramiento sobre su salud y dieta y que se suministrará alimentación suficiente en un entorno sano, en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales. A nivel Nacional, la Ley N° 14470 - Artículo 24, indica que los reclusos serán provistos de alimentación de buena calidad e higiénica preparación, la cual poseerá las cualidades nutritivas necesarias para el mantenimiento normal de sus fuerzas y de su salud. De lo expuesto se desprende que el Estado es situado como garante del DAA en PPL tanto por normativas internacionales como nacionales, no obstante, existe escasa evidencia científica sobre las características de su cumplimiento. Si a esto se suma que varias cárceles del país presentan la singularidad de alojar a las mujeres privadas de libertad (MPL) con sus hijos menores de edad, la necesidad de generar conocimientos que contribuyan al mejoramiento de las políticas públicas de reclusión, especialmente en lo vinculado al DAA, es prioritario.

En cumplimiento de sus cometidos, y asumiendo la responsabilidad de contribuir a la realización de los DDHH y específicamente al DAA, los Observatorios del Derecho a la Alimentación (ODA) de la Escuela de Nutrición (EN) y la Facultad de Derecho (FDER) y el Laboratorio de Litigio Estratégico de la FDER, con el apoyo del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, realizaron la presente investigación. Su objetivo general consistió en estudiar la situación alimentaria-nutricional de las MPL y sus hijos/as, con el propósito de determinar el cumplimiento de la observancia del DAA, como insumo para el mejoramiento de las condiciones de reclusión vinculadas al DAA en la Unidad N°9 en el período julio 2018 - febrero de 2019.

En cuanto a los objetivos específicos se priorizó:

1. La identificación de las características sociodemográficas de las madres según la edad, su procedencia, el nivel de instrucción, su estado fisiológico, la presencia de patologías, antecedentes obstétricos y el consumo de psicofármacos.
2. La determinación del estado nutricional, las prácticas de alimentación, la situación de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y la percepción sobre la alimentación y el ejercicio del DAA en las madres y sus hijos.
3. El análisis de la calidad y cantidad de la alimentación ofrecida por el centro penitenciario a las madres y sus hijos.
4. El conocimiento de las características del servicio de alimentación del centro penitenciario.

Respecto a la metodología se trató de un estudio descriptivo de corte transversal y mixto. El universo estuvo representado por las MPL y sus hijos de la Unidad N° 9 (UN9) del departamento de Montevideo, la muestra quedó conformada por la totalidad de las internas que aceptaron participar del mismo. La ejecución de la investigación cumplió con los aspectos éticos requeridos por el Comité de Ética de la EN.

Para la recolección de información se realizaron entrevistas a las MPL mediante un formulario semiestructurado.

El estado nutricional de las MPL se valoró mediante el Índice de Masa Corporal y la circunferencia abdominal de acuerdo a los criterios establecidos por la OMS (1985). Los puntos de corte del IMC utilizados fueron: bajo peso $< 18.5 \text{ Kg/m}^2$, normal entre 18.5 Kg/m^2 y 24.9 Kg/m^2 , sobrepeso 25 Kg/m^2 a 29.9 Kg/m^2 y obesidad $> 30 \text{ Kg/m}^2$.

Se consideró el perímetro abdominal como indicador de riesgo de enfermedad cardiovascular, debiendo ser el valor adecuado menor a 88 cm en las mujeres.

En el caso de los niños el estado nutricional se evaluó utilizando el programa Anthro versión 2007, mediante los indicadores peso para la talla, talla para la edad e índice de masa corporal para la edad, construidos con los datos de peso y longitud/ talla y edad que se recogieron del carné pediátrico.

Para determinar el requerimiento energético promedio de las MPL se calculó el requerimiento de cada una según FAO/OMS 2001 y posteriormente se calculó el promedio. Estas recomendaciones fueron consideradas para establecer las metas nutricionales.

Para calcular el aporte de energía, macronutrientes, calcio, hierro y fibra del menú, se empleó la Tabla Brasileira de Composição de Alimentos- TACO, Campinas. San Pablo. 2006 y las bases de datos de composición de alimentos del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA). Se emplearon además los factores de corrección de las carnes y los vegetales.

Se consideró, para la determinación de las prácticas alimentarias de las reclusas y sus hijos, la alimentación que reciben en el centro penitenciario y los alimentos o preparaciones que reciben desde fuera del centro.

Para conocer las características de la alimentación se utilizó un recordatorio de 24 horas según el cuestionario de diversidad alimentaria de la FAO (2013).

El diagnóstico de la situación SAN se obtuvo a través de la escala de experiencia de inseguridad alimentaria (FIES) (FAO, 2017).

Se trabajó mediante Grupo Focal, con el propósito de lograr un acercamiento a las percepciones de las MPL sobre la alimentación y

el ejercicio del DAA en la Unidad de Internación, desde el enfoque de derechos.

La información vinculada al servicio de alimentación y las características de sus prestaciones se obtuvieron mediante observación y entrevistas a informantes calificados. Para la observación se emplearon como instrumentos de recolección de datos: protocolos de observación y listas de chequeo. Los datos obtenidos se compararon con las disposiciones establecidas en el Capítulo 5 del Decreto N° 315/994 de fecha 05/07/1994 “Reglamento Bromatológico Nacional” (RBN), referencia normativa vigente a nivel nacional.

La información relativa a los DDHH y las MPL se obtuvo de entrevistas al personal técnico a cargo de las MPL.

1. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LAS MPL Y SUS HIJOS

La UN9 está bajo la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), dependiente del Ministerio del Interior ⁴, y de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (Ley 18.719), quien tiene a su cargo “organizar la asistencia de la salud en todos los niveles de atención” del sistema penitenciario, a través de su Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAIPPL).

4 Creado por la Ley de Presupuesto del año 2010 (Ley 18.719, Art 221). Créase en el Inciso 04 “Ministerio del Interior”, programa 461 “Gestión de la Privación de Libertad”, la unidad ejecutora 026 “Instituto Nacional de Rehabilitación”. Tendrá jurisdicción nacional y dependerá directamente del Ministro del Interior. Serán sus cometidos: A) La organización y gestión de las diferentes instituciones penitenciarias establecidas o a establecerse en el país, que se encuentren bajo su jurisdicción. B) La rehabilitación de los procesados y los penados. C) La administración de las medidas sustitutivas a la privación de libertad. Asumirá asimismo todas las atribuciones y cometidos que le correspondían a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación...” - Banco de Datos de IMPO

Se estudiaron un total de 10 MPL, 7 niñas y 4 niños menores de 4 años. En Uruguay el Decreto Ley N° 14.470, en su artículo 29, “autoriza a las reclusas con menores de cuatro años a tenerlos consigo en el establecimiento”, edad que puede extenderse en situaciones especiales. La edad promedio de los niños era de 2 años, lo que coincide con los datos del I Censo Nacional de Reclusos desde una perspectiva de Género (promedio de edad 2,3 años) (Vigna, 2012). En cuanto a la edad de la MPL, el promedio fue de 31 años; 4 tenían entre 20 y 29 años, 5 entre 30 y 39 y 1 entre 40 y 49 años, lo que coincide con el período fértil de la mujer. La edad promedio es semejante al promedio nacional (33 años) de las mujeres recluidas en el país. Según lo expresado por Vigna (2012), se relaciona con un involucramiento delictivo tardío, producto del tipo de delito cometido o de las pautas de control social.

El tiempo de reclusión de las mujeres variaba entre menos de un año y cuatro años (50% menos de un año, 30% entre 1 y 3 años y 20% entre 3 y 4 años), siendo el promedio de 1,6 años. En el país el tiempo promedio de reclusión es de 1,5 años Vigna (2012).

En la mitad de las MPL se identificó la existencia de patologías como anemia, hipertensión arterial y gastritis.

En cuanto al consumo de drogas, siete de cada diez mujeres poseían antecedentes de consumo de sustancias psicoactivas (4 pasta base de cocaína y 3 cannabis). La mayoría eran fumadoras de tabaco (9 MPL) y el 80% tenían indicación de psicofármacos (antidepresivos, ansiolíticos e hipnóticos). En un estudio realizado en MPL de la ciudad de Montevideo, en el año 2007 (Suárez et al), constataron que el 58% de las mujeres tenían indicación de psicofármacos. Estos resultados coinciden con lo planteado por Freitas y Amarente (2017), que advierten sobre el incremento en el uso de psicofármacos en condiciones de reclusión, y en especial en las mujeres. Es importante señalar, que el consumo de psicofármacos, dependiendo del tipo, puede tener implicaciones metabólicas, como el sobrepeso, la obesidad, la diabetes y las hiperlipidemias.

En cuanto a los antecedentes obstétricos, las $\frac{2}{3}$ partes de las MPL habían tenido 3 embarazos o más. Tres mujeres se habían practicado abortos, en una, dos y cinco oportunidades. La mayoría eran madres solteras (90%).

El 60% provenía de la capital del país (Montevideo), 30% de departamentos del interior del país y 10% del exterior (Brasil). En cuanto al nivel de instrucción se destaca que ninguna de las mujeres poseía estudios secundarios completos, 50% solo había cursado primaria y una no había culminado los estudios primarios.

Al indagar sobre aspectos vinculados a su trayectoria de vida se identificaron situaciones de abuso sexual y/o violencia en el 50% de las MPL, contextos familiares vinculados al delito (40%) y el haber vivido en situación de calle (30%). El 70% trabajaba en el contexto de privación de libertad.

1.1. MPL y DDHH

De acuerdo con lo relatado por el personal técnico a cargo de las MPL, la información relativa a los DDHH la recibían quienes asistían a clases de Educación Secundaria o quienes lo solicitaban. En la Unidad no se implementaban talleres formativos, que, de acuerdo al personal consultado, serían un aporte positivo, considerando conveniente que fueran brindados por profesionales externos a la Unidad.

En cuanto a los mecanismos o herramientas que disponían las mujeres para reclamar sus derechos, se encontraban la Dirección de la Unidad, que en forma permanente estaba dispuesta a la comunicación y/o el diálogo con las MPL; los Abogados; el Comisionado Parlamentario de Cárcels y los Jueces (que visitaban la UN9 al menos una vez al mes).

Con relación a la libertad de comunicación, se contaba con libertad de correspondencia, no sólo por la correspondencia propiamente sino también en el uso del teléfono para demandar por sus Derechos cuando los consideraban vulnerados.

1.2. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN

1.2.1. Aspectos generales

El servicio de alimentación que funciona en la UN9 no contaba con una supervisión de un Licenciado en Nutrición, la misma estaba a cargo de la Subdirección administrativa de la Unidad que depende de la Dirección.

Los tiempos de comidas ofrecidos por la institución eran el almuerzo y la cena con 25 usuarios que incluían a las madres, sus hijos y el personal de la Unidad.

El desayuno y la merienda no eran preparados por el servicio. La institución tenía disponible leche y pan, para que las MPL prepararan estas comidas para ellas y sus hijos. El servicio de alimentación tenía dos sectores definidos, uno ubicado en la planta baja del edificio que estaba conformado por el área de elaboración de comidas y un sector anexo que oficiaba de comedor. Por otra parte, el área de almacenamiento de alimentos se ubicaba en el segundo piso.

El horario de funcionamiento del sector de elaboración de alimentos se dividía en dos turnos, de 9.00 a 14.00 y de 13.00 a 18.00 horas.

El personal que cumplía tareas de elaboración de comidas y de limpieza de la planta física y el equipamiento, eran dos por turno, una operadora penitenciaria y una interna en cada uno. Las cuatro tenían el carné de manipulador de alimentos, acreditación que comprueba que poseen la formación necesaria para garantizar la obtención de alimentos inocuos.

El horario del servicio de comidas era a las 12.00 horas, para el almuerzo y la cena quedaba a disposición de las usuarias y sus hijos a partir de las 18.00 horas, la cual podía ser consumida más tarde.

1.2.2. Condiciones edilicias del área de elaboración de comidas

En cuanto a las terminaciones de los planos se observó que las paredes eran de superficie lisa, de fácil limpieza y desinfección y cubiertas con azulejos hasta los 2 metros de altura. El techo era de fácil limpieza, liso, revocado y de material incombustible. Se observaron signos de resquebrajamiento, existiendo el riesgo de desprendimiento y caída de material sobre el equipamiento y la comida elaborada. El piso era de fácil limpieza, homogéneo y no resbaladizo.

La ausencia de ángulos sanitarios entre las paredes, y de azulejos, en la zona correspondiente al lavado de equipo, impedían el cumplimiento de eficaces procedimientos de higiene.

Existían aberturas para el cambio de aire, pero no contaban con malla contra insectos. Sí tenían una malla metálica para impedir el ingreso de pájaros o roedores.

Las mesadas en donde se manipulaban los alimentos eran de material lavable, las mismas estaban limpias a la vista y al tacto. En este sector se identificó únicamente una pileta que era utilizada para la higienización de los alimentos, el lavado de manos y el equipamiento. El material de construcción era de acero inoxidable y estaba en buen estado de higiene. La pileta contaba con abastecimiento de agua fría y caliente, con buena presión.

Para la higiene de manos se disponía de jabón líquido, pero se carecía de una pileta exclusiva. No se observó secador mecánico de manos, ni toallas descartables.

La energía empleada en la elaboración de comidas era la electricidad y el gas.

En cuanto a la higiene de la planta física y del equipo de trabajo, la misma era incidental, ya que no existía un programa de limpieza. En general el estado de limpieza de esta área era regular, observándose, algo de tierra y restos de alimentos en el piso de trabajo.

El suministro de agua se realizaba mediante un tanque de almacenamiento de agua ubicado en la UN5 (Unidad lindera), la frecuencia de limpieza y controles de este eran desconocidas por los informante claves, por lo que no se puede asegurar su potabilidad.

El control de plagas se realizaba quincenalmente y se aplicaba para roedores y cucarachas. No se observaron animales domésticos en el área.

Los recipientes para desperdicios eran de fácil limpieza, de cantidad adecuada y capacidad suficiente y se retiraban en cada turno. El material de construcción era de fácil higiene, no tenían bolsas, ni tapas.

En relación con el microclima de trabajo, la iluminación era natural y artificial. Se destaca que los elementos luminosos no estaban protegidos. Para regular las condiciones atmosféricas evitando el exceso de calor o frío, humedad o sequedad no se contaba con aberturas suficientes, ya que las personas que cumplían tareas en el área manifestaron que en los meses de verano la temperatura ambiente era muy elevada.

Si bien está proyectada la instalación de un extractor y campana, sólo se disponía de un ventilador, artefacto no inhabilitado para ser utilizado en servicios de alimentación según la normativa vigente (RBN).

Respecto al equipamiento para la elaboración de comidas se contaba con un horno semiindustrial y unidades superficiales de calor suficientes para el número de usuarias.

Además, existían dos heladeras de tamaño familiar, una ubicada en esta área y otra en el sector anexo, en donde se almacenaba la leche, otros alimentos y preparaciones sobrantes.

No se contaba con sanitarios exclusivos para el uso del personal que realizaba las tareas en esta área.

En cuanto al sector anexo, el cual oficiaba de comedor, las condiciones edilicias y ambientales eran similares al área de elaboración de comidas. En él se disponía de una heladera, una mesa para seis comensales con las sillas correspondientes y una cocina de tamaño familiar, la cual era utilizada por las MPL para preparar comidas en los horarios que el área de elaboración estaba cerrada.

En suma, el sector de elaboración de comidas y anexo, si bien poseía aspectos de su diseño que podrían facilitar la higiene, las condiciones de mantenimiento y la ausencia de un programa de limpieza, ponían en riesgo la inocuidad de los alimentos. Por otra parte, el comedor no tenía la capacidad suficiente para todas las madres y sus hijos. En este sentido es importante destacar que el lugar donde se come influye en la cantidad de alimentos que se consumen y en el disfrute que generan; los lugares limpios, tranquilos y cómodos contribuyen a no comer en exceso y a apreciar los alimentos (Guía alimentaria para la población uruguaya (GAPU), 2016).

1.2.3. Condiciones edilicias del área de almacenamiento de alimentos

En cuanto a las terminaciones de los planos se observó que el techo era de material incombustible y presentaba signos de resque-

brajamiento. Los pisos eran de fácil limpieza, homogéneos y no resbaladizos. Las paredes no eran impermeables, ni lavables. El lugar tenía una buena iluminación natural, contaba también con iluminación artificial, sin embargo, la luminaria no contaba con protección.

Existían aberturas para el cambio de aire, pero no contaban con malla contra insectos. Sí tenían una malla metálica para impedir el ingreso de pájaros o roedores.

Se destaca que en este sector además de almacenarse alimentos, se los recepcionaba, se procesaba la carne y se ubicaban los productos de limpieza.

En cuanto a la disposición de los víveres secos, estaban adecuadamente ubicados en estanterías, en envases cerrados. El arroz y los fideos estaban en sus envases apoyados sobre pallets. No se observaron alimentos colocados sobre el piso.

Para el almacenamiento de alimentos frescos y congelados, disponían de tres freezer de 450 litros de capacidad. Dos, se utilizaban para almacenar las carnes y otro se utilizaba a temperaturas de refrigeración para productos frescos (dulces y vegetales). Cada equipo contaba con control de temperatura.

Para procesar la carne, se disponía de una picadora semi-industrial. No se observó una pileta para el lavado de alimentos y equipamiento. En el área se realizaba la subdivisión de los alimentos y armado de los pedidos para el almuerzo y la cena. Se contaba con una balanza para pesar los mismos.

Los productos de limpieza almacenados en este sector tenían sus envases etiquetados y estaban separados de los alimentos.

Al igual que el área de elaboración de comidas, no se contaba con un programa de limpieza.

En resumen, en esta área, tanto algunas de las condiciones edilicias, la falencia del mantenimiento de estas, la ausencia de un programa de limpieza y la multiplicidad y variedad de procedimientos que se realizaban, podrían afectar la inocuidad de los alimentos.

1.2.4. Disponibilidad de alimentos en la UN 9

En la GAPU (2016) se establece que para tener una alimentación saludable es necesario consumir a lo largo del día las porciones adecuadas de alimentos variados de los siguientes grupos: Verduras y legumbres; Frutas; Panes, harinas, pastas, arroz y papas; Leches y quesos; Carnes, pescados y huevos; Aceites y semillas; Azúcar y dulces. En la UN9 el tipo y la cantidad de alimentos recibidos eran los establecidos por el INR, que si bien comprendían los siete grupos recomendados, la variabilidad de cada uno de ellos era limitada, principalmente en el grupo de las verduras y legumbres ya que solo se recibían cebolla, zapallo, zanahoria y lentejas y en el grupo de las frutas, brindando manzana, naranja y banana. Se destaca que las frutas eran entregadas en la institución, considerando únicamente la presencia de niños, en las Unidades donde las MPL no están con sus hijos, éstas no son recibidas. En cuanto al grupo de las carnes, no se incluía el pescado, que por su aporte de ácidos grasos W3, es importante para la prevención de enfermedades cardiovasculares y para el desarrollo del sistema nervioso y retina (OMS, 2003).

En relación con otros productos alimenticios, la institución disponía de pulpa de tomate, algunos condimentos como orégano, pimentón y adobo, sal y en forma esporádica cocoa, té y café.

1.2.5. Plan de menú institucional

Entre los objetivos que debe alcanzar un menú, se destacan satisfacer las necesidades nutricionales y terapéuticas de la población a la que está dirigido, considerando factores como los hábitos, las

preferencias alimentarias y la cultura alimentaria, así como el uso eficiente de los recursos materiales y humanos.

En la UN9 el menú era planificado por la funcionaria encargada del sector de Economato, quien no tenía formación sobre alimentación, nutrición y gastronomía. Según Dárdando et. al (2018), planear un menú requiere de conocimientos y habilidades específicas; y es el Licenciado en Nutrición el profesional formado para planificar adecuadamente la alimentación de una población. La planificación se realizaba semanalmente, la inclusión de las preparaciones se realizaba considerando “variedad” y “balance” de acuerdo a la materia prima y el equipo disponible. El menú era único y no contemplaba patologías asociadas como la hipertensión y gastritis que padecían algunas MPL. Se informó que en ese caso, las madres podían solicitar alimentos para preparar sus comidas mediante la realización de un trámite administrativo.

Las cantidades de los alimentos que se recibían en la UN9 coincidían con las empleadas para la planificación del menú (Anexo I).

Al analizar el menú de una semana (Anexo II) se destaca que, de las 14 comidas estudiadas, en 5 se incluía pollo en diferentes formas de preparación, como milanesas, al horno, hervido y en tucos. La carne de cerdo se ofrecía una vez a la semana y se preparaba al horno, menos para los niños que se elaboraban churrascos de pollo. El resto de las comidas incluía carne de vaca, a excepción de la cena del domingo ya que el menú no la incluía. El arroz y los fideos eran utilizados prácticamente en forma diaria, ya sea como plato principal o acompañamiento y la papa era de uso frecuente. Las verduras solo se consumían en forma cocida. No se incorporaban legumbres, ni frutas. Los huevos se utilizaban para la elaboración de milanesas. Respecto al grupo de los aceites y semillas, se utilizaba el aceite de soja y para freír las milanesas se agregaba también grasa vacuna. El tipo de preparaciones eran principalmente, guisos, tucos y salpicones. El menú no incluía postre.

1.2.6. Estado nutricional y prácticas de alimentación de las MPL

En cuanto al estado nutricional de las MPL, la mitad presentaba malnutrición tanto por déficit como por exceso, constatándose bajo peso en dos de ellas, sobrepeso en dos internas y en una obesidad. Con respecto a la circunferencia de la cintura, el 70% de las internas presentaron valores iguales o mayores a 88 cm y una de ellas con riesgo significativamente aumentado. Estos datos son similares a los obtenidos en el estudio realizado en el año 2007 por Suárez et. al, existiendo riesgo de desarrollar enfermedades no transmisibles (ENT) tanto en las mujeres con malnutrición por exceso, como en las que se constató una circunferencia aumentada.

Al indagar sobre la alimentación de las internas (Anexo III) se identificó que 6 realizaban las 4 comidas principales, todas desayunaban (10), 7 realizaban el almuerzo, 8 la cena y 7 incluían comidas entre horas. Para lograr una alimentación adecuada, capaz de satisfacer las necesidades de energía y nutrientes del organismo, es imprescindible el consumo de una adecuada cantidad y variedad de alimentos en todos los tiempos de comida. Las preparaciones y bebidas que las MPL relataron consumir en el desayuno y merienda fueron el mate amargo y dulce acompañado de pan o preparaciones como torta de jamón y queso o budín. El desayuno es un importante tiempo de comida, que ninguna realizaba en forma completa, ya que, de acuerdo con la GAPU (2016), se deben incluir lácteos, panificados y fruta.

Considerando que los lácteos, en nuestro país se ingieren principalmente durante el desayuno y la merienda, el que la mayoría de las madres no los incluyera en estos tiempos de comida, podría comprometer el alcance del aporte requerido tanto de calcio como de proteínas de alto valor biológico, afectando su estado nutricional y aumentando el riesgo de padecer alteraciones óseas a futuro; sobre todo si se considera que se encuentran en edad fértil y algunas

son madres lactantes. Respecto al hábito del consumo de mate, que es parte de nuestra cultura, funciona como un conector tanto a nivel inter como intrapersonal, pero también con las raíces y con la tierra (Instituto Nacional de la Yerba Mate, 2017). Pese a tener un importante rol social, que adquiere mayor relevancia en condiciones de privación de libertad, desde el punto de vista nutricional su principal aporte es el agua.

Al analizar la ingesta de las preparaciones que eran ofrecidas por la UN9 en el almuerzo, se observó que casi la mitad de las reclusas (46%) no las consumía todos los días; de ellas la mitad nunca las ingería o lo hizo en una oportunidad y el resto lo hizo 4 o 5 días en la última semana. En la cena la cantidad de mujeres que no consumían las preparaciones que se elaboraban en la UN9 se incrementó a un 67%, la mitad de ellas las consumía 3 o menos días de la semana. Este comportamiento se debe al rechazo que manifestaron tener hacia las preparaciones del menú. Una sola mencionó que no consumía las comidas, debido a que no se adecuaban al régimen gástrico que debía cumplir y a la demora que implicaban los procedimientos administrativos para que se le suministraran los alimentos adecuados.

En sustitución del menú institucional, en el almuerzo incluyeron, mate amargo y dulce, pollo y puré de zapallo, zanahoria y papa; mientras que en la cena se optaba por estofado de pollo y manzana. Estas preparaciones eran elaboradas a partir de alimentos provistos por el centro o traídos por familiares.

La inclusión tanto en el **almuerzo** como en la **cena** de cereales, carnes especialmente de pollo, así como la escasa cantidad y variedad de verduras y frutas, impiden el logro de la armonía y adecuación en la dieta.

Al indagar, a las MPL, sobre el consumo de los diferentes grupos de alimentos, mediante el recordatorio de diversidad alimentaria de

24 horas, se observó que no fueron mencionados ciertos grupos de alimentos: las verduras de hoja verde, las vísceras, los huevos, las legumbres, el pescado, la leche y los productos lácteos. Por lo tanto, se puede concluir que la alimentación de las MPL es inadecuada en cantidad, calidad, armonía y adecuación, producto del incumplimiento de los componentes del DAA que son la adecuación a las necesidades y la cultura del grupo humano y la accesibilidad a alimentos suficientes y adecuados. La alimentación monótona, con escasa cantidad y variedad de verduras y un elevado consumo de preparaciones ricas en hidratos de carbono complejos, azúcares refinados, grasas y sal, presenta importantes similitudes con el comportamiento alimentario de la población uruguaya según datos de la segunda encuesta nacional de factores de riesgo (MSP, 2013), lo que podría estar incidiendo en los problemas de malnutrición tanto por déficit como por exceso identificados.

1.2.7. Estado Nutricional y Alimentación de los niños mayores de 24 meses

El diagnóstico antropométrico permitió identificar la existencia de un niño que presentaba riesgo de sobrepeso y otro niño con obesidad, mientras que 3 de los menores se encontraban en riesgo de retraso de crecimiento. La mayor prevalencia del exceso de peso, que coincide con los resultados obtenidos en la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS, 2018), expone a los niños, según la OMS, a una mayor probabilidad de padecer enfermedades no transmisibles como la diabetes o las enfermedades cardiovasculares a edades más tempranas, pero también a discapacidad o muerte prematura en la vida adulta. Así mismo los niños que presentan malnutrición por exceso tienen mayores probabilidades de ser obesos en la edad adulta.

Con relación a la lactancia materna 3 niños mayores de 24 meses estaban siendo amamantados y 2 habían sido destetados entre

los tres y cuatro años. La lactancia materna prolongada, entendida como aquella que se extiende más allá del año (D'Oliveira, 2001), de acuerdo a lo expresado por la Asociación Española de Pediatría, no presenta riesgos físicos ni psicológicos para el niño y en países desarrollados no se ha evidenciado su relación con la malnutrición ni tampoco con las caries infantiles.

Al analizar los tiempos de comida que eran realizados por los niños, la mayoría cumplía con el desayuno, almuerzo, merienda y cena, comportamiento similar al observado en la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS, 2018), donde el 97% de los niños menores de 4 años realizaban las 4 comidas diarias. Por otra parte, los niños del centro consumían 1 a 2 comidas entre horas y uno de ellos realizaba hasta 6 colaciones, omitiendo el almuerzo. Los hijos de las internas realizaban la merienda, la cena y las comidas entre horas junto a su madre, dado que el desayuno y el almuerzo lo consumían en el centro educativo al que asistían (CAIF). En la ENDIS, el 83% de los niños realizaba al menos una entre-comida, a su vez, la cena era el tiempo de comida compartido con los demás integrantes de la familia (94%). Si bien la inclusión de colaciones se desaconseja, la situación observada podría relacionarse con las prácticas alimentarias de las MPL, ya que la avidez por aprender que existe en este período de la vida, determina que con frecuencia se imiten las conductas alimentarias de los adultos.

Los alimentos y bebidas consumidos **entre comidas** fueron en su mayoría panificados (galletas, grisines, bizcochos, pan), fruta, alimentos ultraprocesados como galletas dulces, cereales para desayuno, refrescos o jugos en polvo reconstituidos, datos coincidentes con la ENDIS (2018).

Al estudiar la inclusión de los diferentes grupos de alimentos que los niños ingerían en la UN9, se encontró que consumían lácteos en forma diaria, no obstante los postres lácteos y las leches saborizadas, productos que presentan un elevado contenido de azúcar,

conservantes y colorantes, eran consumidas en mayor proporción que la leche, el queso o el yogur.

Las carnes ingeridas fueron de cerdo, de vaca y de pollo. El pescado no formaba parte de la dieta habitual pese a su importante valor nutricional. El consumo de huevos era adecuado, con 1 a 3 unidades por semana.

Según lo relatado por las madres, los cereales, tubérculos, pan y galletas saladas eran consumidos en forma diaria a diferencia de los vegetales y las leguminosas que solo eran incluidas una vez por semana. La mayoría ingería azúcar y dulces 1 vez por semana. Más de la mitad de los niños consumía manteca en forma diaria. Los productos ultraprocesados como alfajores, galletitas rellenas, bizcochos y golosinas se incluían más de 3 días a la semana.

Todos los niños bebían refrescos con azúcar, jugos en polvo reconstituidos y aguas saborizadas.

Con relación a las formas de preparación de los alimentos las madres relataron excluir la cocción por fritura.

Finalmente, con respecto a la alimentación de los niños se apreció la inclusión de alimentos que aportan nutrientes críticos para la edad como el calcio y el hierro con una adecuada frecuencia. Sin embargo, existe una elevada frecuencia de consumo de alimentos ultraprocesados que son ricos en azúcar refinado, grasas y sal; existiendo grupos de alimentos como los vegetales crudos y el pescado que no eran consumidos. Esta situación se debe en parte a que no son suministrados por la UN9.

1.2.8. Estado Nutricional y Alimentación de niños menores 24 meses

El total de los niños menores de 24 meses (6) presentaban un estado nutricional normal. La mayoría recibió las vitaminas y mi-

nerales según indicación médica, acorde a las pautas nacionales (MSP 2014).

El 66% de los niños recibió pecho directo en la primera hora de vida y durante los primeros seis meses, pero solo la mitad cumplía con las pautas de alimentación recomendadas por el MSP para el niño pequeño, vinculadas al mantenimiento de la lactancia materna hasta los 24 meses o más (MSP 2017). Es importante que esta práctica se mantenga debido a los beneficios bio psico sociales que posee tanto para la madre como para el niño.

El número de comidas realizadas (5 a 6) se adecúa a lo recomendado por el MSP para este grupo de edad.

El consumo de cereales, tubérculos, vegetales, carne y líquido era similar a los niños mayores. En ambos se ingerían harinas fortificadas con hierro, lo que responde a una política nacional (Decreto N° 130/006).

El consumo de fruta, aceite, azúcar y golosinas era diario. No se consumían vísceras, leguminosas, huevos y derivados lácteos. La escasa variedad de alimentos ingeridas no permite atender las características de esta etapa de la vida, donde por ser el período de incorporación de alimentos, uno de los puntos fundamentales es la oferta y variedad para la consolidación de hábitos alimentarios saludables. Por último, se destaca el acceso de productos ricos en azúcar como lo son golosinas, caramelos y galletitas.

1.3. Análisis de la adecuación de la alimentación planificada respecto a las recomendaciones nutricionales de las madres

La alimentación brindada en la UN9 era excesiva en calorías, proteínas, grasa e hidratos de carbono (Anexo IV). En cuanto a la calidad de las grasas, las saturadas superaron las metas en un 70%. Las necesidades de hierro y calcio se cubrirían con la alimentación.

El aporte de fibra solo correspondería a un tercio de lo recomendado, lo que se vincula con la poca cantidad y variedad de vegetales y frutas. La evidencia científica demuestra que los beneficios del consumo de estos alimentos sobre la salud están relacionados a la prevención de la diabetes, de enfermedades cardiovasculares y de algunos tipos de cáncer, por el aporte de fibras y sustancias bioactivas (GAPU, 2016).

Respecto a la sal, se estima que lo aportado es de 14 gramos por persona y por día, superando en un 300% lo recomendado por la OMS.

1.4. Percepción de las mujeres privadas de libertad sobre la alimentación recibida en la UN9 desde un enfoque de derecho

A partir de los discursos desarrollados por el grupo focal, las MPL percibían como poco adecuada la alimentación ofrecida por la institución, especialmente para sus hijos. Esta valoración respondía a la monotonía de las preparaciones alimentarias, por los ingredientes empleados y por la baja calidad nutricional de los mismos. En este sentido, casi el total de las participantes coincidían en que existe un exceso en el suministro de pollo y cerdo, en el uso de grasa vacuna como principal elemento de cocción y en la alta frecuencia con la que son empleados los fideos, papa y zanahoria en el menú. Así lo expresaba una de ellas:

“Tendría que cambiar, mucho pollo, mucho cerdo y mucha grasa. Porque hay niños, nosotras mismas no podemos comer pollo que es el mismo gusto, imaginate ellos. Dan pollo todos los días en milanesa de pollo, tuco de pollo, pollo al horno, ensalada. Con el chanco lo mismo, hacen al mediodía chanco y de tarde pollo, así van poniendo.”

Al mismo tiempo se destacó negativamente la escasa disponibilidad y variedad de frutas y verduras, señalando la falta de verduras de hoja verde, vegetales para el consumo crudo y más variedad en las verduras de estación.

“Por ejemplo la fruta, acá te dan (...) tres bananas, tres manzanas, tres naranjas o cuatro, siempre banana, manzana.”

Al indagar sobre los conocimientos acerca de lo que debería ser una alimentación saludable, las MPL poseían una autovaloración positiva y lo asociaban a la variedad de alimentos y a la importancia de una dieta baja en grasas, rica en frutas y verduras y de buena calidad.

Respecto a este aspecto refirieron:

“Tendría que haber un día pescado, un día pollo, un día carne, tendría que haber otras cosa, huevo (...) El pescado es fundamental para la alimentación de los niños”

“Que los ingredientes tuviesen un mínimo de calidad (...)”

En este sentido, de acuerdo con lo relatado, la alimentación recibida en la UN9 no era de calidad ya que no se brindan los alimentos necesarios para cubrir los requerimientos nutricionales de sus hijos, omitiendo algunos considerados de alto valor nutricional y ofreciendo otros que constituyen un riesgo para la salud.

En lo que respecta a la seguridad de la alimentación, algunas de las mujeres entrevistadas cuestionaron la calidad higiénico-sanitaria de los alimentos, señalando las malas prácticas de manipulación, tales como la ruptura de la cadena de frío en reiteradas ocasiones, la inadecuada rotación de los alimentos almacenados, hecho que conlleva, no solo a mayores riesgos de problemas de salud, sino también al detrimento de su poder hedónico.

“Que los ingredientes tuviesen un mínimo de calidad, a veces nos dan un pollo que está freezado de hace tres meses atrás. No está bien, larga el tufo, larga el gusto, el pollo queda seco, no tiene ni pulpa adentro”

“La carne que se va a usar para mañana la dejan descongelando. La cadena de frío el pollo la pierde tres veces (...) La traen descongelada acá, se vuelve a congelar, se descongela para cocinar y si no la usan la vuelven a congelar (...) Y es mentira que el fuego mata todo.”

“Es verdad y a veces tiene un gusto medio feito.”

“Ya ahora van a sacar el pollo que necesitan para mañana y toda la noche lo dejan afuera. Lo dejan afuera no en la heladera porque adentro está la leche y no entra.”

Por otra parte, en relación con las características culturales de la alimentación, muchas participantes hicieron referencia a la inadecuada combinación de los alimentos y el uso de condimentos durante la elaboración de las preparaciones, así como a la calidad organoléptica de ciertos ingredientes, especialmente en lo que respecta a la textura, sabor y aroma, la cual no se ajustaba a los parámetros de aceptación. Así lo expresaba una de las mujeres entrevistadas:

“Para hacer un tuco se corta cebolla, zanahoria y carne picada... adobo y orégano. Pero no tiene Morrón, no tiene tomate, solo una salsa nomás. La salsa (...) pura agua viste, una salsa bien barata. Ta y si querés echá pimentón, echá pimentón, pero a veces agarra humedad.”

En este sentido, Ellen Messer (1989) establece que las personas clasifican los distintos alimentos entre los aceptables y rechazables, y establecen preferencias en base a ciertas características sensoriales

y culturales. La existencia de lo que llama una “cocina cultural”, que es “el cuerpo culturalmente elaborado y transmitido de prácticas relacionadas a la alimentación de una cultura en particular”, incluye la selección de un conjunto de alimentos básicos; el uso frecuente de un grupo de condimentos determinados y los procesos característicos de procesamiento de los alimentos, entre otros (Messer, 1989:3). Desde esta perspectiva, se podría considerar que la alimentación de la UN9 no siempre se adaptaba a los rasgos culturales de los hábitos alimentarios de las MPL. La identidad alimentaria, es decir las normas que cada cultura marca acerca de lo que es bueno comer o no, y las maneras de consumirlos (Contreras, 1991), forma parte de aquellos elementos que hacen que los individuos se sientan o no pertenecientes a la sociedad. La elección de los alimentos se relaciona a la autoestima y dignidad de las personas, la alimentación va más allá de la acción de nutrir el cuerpo, siendo lo afectivo inseparable de ella. “Por medio de los alimentos y las múltiples formas de preparar las comidas, se pueden transmitir sentimientos, pensamientos, valores y actitudes como una manera esencialmente humana de comunicarnos.” (Nari, M. p. 138). La restricción en la elección de los alimentos y en el acceso a ellos era para esta población un elemento que estaría impactando en su esfera afectiva.

En relación con la gestión institucional de los alimentos, las mujeres entrevistadas relataron que no se les suministraban alimentos como azúcar, cocoa, café, té, dulces, los cuales podrían ser consumidos en desayuno o merienda, donde se les ofrece leche y pan que muchas veces es del día anterior.

Desde la percepción de las MPL, tanto la adecuación de la alimentación como su accesibilidad son vulneradas, hecho que refleja la omisión de estas obligaciones del DAA por parte del Estado.

En lo que respecta a su percepción sobre quiénes son sujetos de Derecho a la Alimentación, en todo momento los discursos de las MPL señalaban a los niños como los beneficiarios; en virtud de lo

cual reclamaban la mejora de la alimentación ofrecida por la institución. No obstante, nunca surgió su identificación como sujetos de este derecho, aun cuando se les preguntaba directamente, expresando que ellas no lo son, sino sus hijos. Esta noción de derecho se manifestó reiteradamente a lo largo de todo el encuentro con el Grupo Focal, pudiendo destacar algunos momentos de esta entrevista como el siguiente:

PPL's: *Tendría que haber para los niños una alimentación saludable. Sólo para los niños*

Coor: *¿Y para ustedes?*

PPL's: *No importa, no importa para nosotras. Es para los niños. Lo importante son los niños.*

Coor: *¿Por qué les parece que importan los niños y ustedes no?*

PPL's: *Y como madre primero te tienen que importar tus niños, si vamos a exigir algo que sea para los niños, como primordial, nosotras no importa.*

Sin embargo, indirectamente manifestaban su derecho a recibir muchos de los alimentos que refieren no ser entregados por la institución, de esta manera lo expresaba una MPL:

“Pero por qué tenemos que hacer una solicitud escrita, se supone que si bien todas esas cosas están, son para nosotras”.

El no sentirse beneficiarias de un derecho muestra la percepción de estar en un lugar de inferioridad con respecto a los demás y por lo tanto no considerarse dignas, merecedoras del mismo. El fundamento de los Derechos Humanos es la dignidad. Dice Habermas (2010, p. 14) “...la dignidad universalizada que se predica de todas las personas por igual preserva la connotación del respeto propio (self-respect) que depende del reconocimiento social.” Con

respecto a esto es posible considerar que el aspecto referente a la dignidad humana, es decir el sentirse valiosas, merecedoras de algo, se encontraba en las mujeres participantes, subjetivamente disminuido. La condición de mujer y a su vez privada de libertad hace a la vulnerabilidad de estas personas. Esto condiciona su accionar con respecto al reclamo por una alimentación adecuada para ellas, quedando en segundo plano su derecho a gozar de la misma. La cuestión de género y la inequidad que las mujeres vienen atravesando histórica y culturalmente queda expresada en estas afirmaciones. El rol de la mujer como sostén para el niño y como dadora de alimento, las invisibiliza como sujeto de derecho, aun cuando su propia salud pueda verse comprometida.

1.5. Percepción de la situación de seguridad alimentaria y nutricional de las MPL

La escala de la inseguridad alimentaria (FIES), se basa en la existencia de una secuencia de experiencias que caracterizan al hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional, que se van agravando a medida que empeora la situación de INSAN, afectando negativamente el bienestar físico, mental y social. En este sentido, el 89% de las MPL percibía algún grado de INSAN, de ellas el 55,6% INSAN leve, 11,1% INSAN moderada y 22,3% INSAN severa.

Las experiencias percibidas en los últimos 30 días por las MPL fueron el consumo de poca variedad de alimentos (50%), la reducción de la cantidad de alimentos ingerida (12,5%) y el sentir hambre (37,5%), que en la mayoría de los casos se sustentaba en la falta de adecuación de las preparaciones ofrecidas por la UN9 a sus preferencias alimentarias, lo que coincide con lo referido en los Grupos Focales y en el análisis del menú.

CONCLUSIONES

La alimentación ofrecida por la UN9 no garantizaba el logro del DAA por parte de las MPL al aportar una cantidad y calidad de alimentos y nutrientes que limitan el goce de una vida sana y no contemplar sus preferencias alimentarias, destacándose la escasa variedad y cantidad de frutas y verduras, la ausencia de pescado y el excesivo uso de cloruro de sodio (sal). Así mismo, no eran consideradas en la planificación del menú las patologías que requieren regímenes especiales.

La inocuidad de los alimentos podría verse comprometida por algunas condiciones edilicias, los espacios reducidos de trabajo, la existencia de procedimientos de elaboración inapropiados y la carencia de un programa de limpieza.

La mitad de las MPL presentaban malnutrición tanto por déficit como por exceso, con un elevado consumo de tabaco y psicofármacos.

La escasa diversidad de alimentos ofrecida a los niños en la UN9, y en especial a los menores de 24 meses, podría comprometer la consolidación de hábitos alimentarios saludables en la vida adulta.

La mayoría de las mujeres percibió algún grado de INSAN con experiencias vinculadas al consumo de poca variedad de alimentos, la reducción de la cantidad de alimentos ingerida y el sentir hambre, aspectos similares a lo referido durante el desarrollo del Grupo Focal.

Desde la percepción de las MPL, ni ellas, ni sus hijos/as, logran hacer ejercicio de su DAA. Esta afirmación estaría vinculada al incumplimiento de ciertas obligaciones por parte de la INR.

RECOMENDACIONES

Mejorar las condiciones edilicias de los sectores en donde se almacenan, elaboran, sirven y consumen alimentos de acuerdo a lo requerido en el Decreto N° 315/994, “Reglamento Bromatológico Nacional”, de fecha 05/07/1994.

Realizar un seguimiento del estado nutricional de las MPL articulando los esfuerzos con el Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAIPPL).

Diseñar e implementar un plan de limpieza que contemple los programas operativos estandarizados de saneamiento, de acuerdo con la normativa municipal.

Contratar Licenciados en Nutrición para el seguimiento de la situación alimentaria y nutricional de las madres y los niños, la administración, gestión y supervisión del servicio de alimentación, incluyendo la orientación de los procesos de adquisición y compra de alimentos adecuados en cantidad y calidad y el diseño de un menú que contemple los requerimientos y la cultura alimentaria de las internas.

Desarrollar un programa educativo dirigido al personal penitenciario y las internas encargadas de la manipulación de alimentos, que profundice en las buenas prácticas de manufactura, y en conjunto con los Licenciados en Nutrición propongan recetas saludables acordes a las preferencias alimentarias, entre otros temas.

Desarrollar un programa de educación alimentaria nutricional con las MPL y el personal de la UN9, vinculado con temas alimentario-nutricionales.

BIBLIOGRAFÍA

Área Programática de Nutrición. 2016. *Guía alimentaria para la población uruguaya. Para una alimentación saludable, compartida y placentera*. Ministerio de Salud (MSP), Dirección General de la Salud.

Asociación Española de Pediatría. 2015. *Lactancia materna en niños mayores o" prolongada"*. Comité de Lactancia Materna.

Berón, Ch; Köncke, K; Garibotto, G; Martínez, N. 2018. *Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud Informe de la Segunda ronda*. Disponible en <http://uruguaycrece.mides.gub.uy/innovaportal/file/99392/1/informe-final.pdf>

CEJIL (s/d). *Mujeres privadas de libertad. Informe regional: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay*.

Contreras, J. 1991. *Antropología de la Alimentación*. Barcelona, España: Eudema

Corte Interamericano de Derechos Humanos. 2000. *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*.

D'Oliveira, N. 2001. *Lactancia materna prolongada: elementos para la reflexión. Lactancia materna a lo largo de la historia*. Montevideo Uruguay.

Dárdano, C.; Castellanos, L.; Alfaro, N, 2018. *Manual para la Planificación de Menús Institucionales*. 3ª edición. Serviprensa, (Guatemala).

Departamento de Estado de Estados Unidos. 2016. *Informes por países sobre la práctica de derechos humanos en 2016*. Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo.

Freitas, F; Amarante, P. 2017. *Medicalización en Psiquiatría*. 2ª edición Fiocruz. Río de Janeiro (Brasil).

Galindo, R; Orellana, M. 2016. *Efectos Metabólicos del uso de Psicotrópicos*. Disponible en <http://www.bvs.hn/RHPP/pdf/2016/pdf/Vol10-2-2016-8.pdf>

Habermas, J. 2010. *El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos*. Diánoia, 55 (64), 3-25.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1998. *Manual de Buenas Prácticas Penitenciarias*. San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Messer, E. 1989. *Methods for Studying Determinants of Food Intake*. En: *Research Methods in Nutritional Anthropology*. Tokyo: The United Nations University.

Ministerio del interior. 1975. *Sistema de Normas sobre Reclusión Carcelaria*. Ley N° 14.470 Capítulo 2, Artículo N° 24. Montevideo (Uruguay) (disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9776725.htm>)

Ministerio de Salud Pública (MSP). 2013. *Segunda Encuesta Nacional de Factores de Riesgo de Enfermedades No Transmisibles*.

MSP. Guía de prevención de anemia. 2014

Nari, M. 2014. *Ética, Antropología de la Alimentación y Educación*. En Saravia, L., Carmona, I., Fernandez, M., Ibañez, A., Meroni, A., Miguel, V., Nari, M., Ongay, M., Panvini, J., Rodríguez, G. (2014) *Educación Alimentario Nutricional en el marco de la*

Educación para la Salud. (pp. 137-149) Iniciativa Latinoamericana de Libros de Texto Abierto (LATIn).

Organización Mundial de la Salud (OMS). (s/d). ¿Por qué son importantes el sobrepeso y la obesidad infantiles? Disponible en https://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_consequences/es/

OMS. 2003. *Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas*. Serie de Informes Técnicos 916. Ginebra. Disponible en: <http://www.fao.org/3/ac911s/ac911s00.pdf>

OMS.2015. *Guideline: Sugars intake for adults and children*. Geneva. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>

Organización de las Naciones Unidas Derechos Humanos (ONU). 1996. *Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos*. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra (Suiza) (disponible en www.ohchr.org). Acceso: 15 de mayo de 2018.

ONU. 1948. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

ONU. 2010 *El derecho a la alimentación adecuada*. Folleto informativo Nro. 34. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet34sp.pdf>

ONU. 2011. *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes*. Disponible en [/www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf)). Acceso: 20 de mayo de 2018

ONU. 1976. *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Disponible en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>).

Organización Panamericana de la Salud (OPS). 2015. *Salud y enfermedad en privación de libertad*. Coords Levcovitz, E.; Fernández Galeano, M; Rodríguez, R.

OPS. 2006. *Manual de Manipuladores de Alimentos*. Disponible en: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2006/2006-cham-manual-manipuladores-alimentos.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2017. *The Food Insecurity Experience Scale*. (disponible en <http://www.fao.org/3/a-i7835e.pdf>).

Petit, JM. 2017. *Informe especial sobre la creación de un Programa Nacional de Atención a Mujeres Privadas de Libertad con Hijos a su Cargo*. Comisión especial para el seguimiento de la situación carcelaria. Programa Nacional de Atención a Mujeres Privadas de Libertad con Hijos a su Cargo. Montevideo (Uruguay).

Sistema de Normas sobre Reclusión Carcelaria. Ley N° 14.470 Capítulo 2, Artículo N° 24. (11/12/1975).

Suárez, C.; Acuña, M.; Echegoyen, A.; Broder, S. 2007. *Diagnóstico alimentario nutricional de las reclusas del Centro penitenciario Cabildo de la ciudad de Montevideo*. Escuela de Nutrición. Universidad de la República. Montevideo (Uruguay).

Vigna, A. 2012. *Análisis de datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos*.

CAPÍTULO VI

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL: PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA EN EL CASO DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE LA GUAJIRA COLOMBIANA¹

Isabel Goyes Moreno²

Jaime Andrés Bastidas Rosero³

Aura Cecilia Torres Burbano⁴

INTRODUCCIÓN

Cuando en un Estado Social y Democrático de Derecho, la autoridad judicial competente para realizar la hermenéutica de los postulados constitucionales, salvaguardar la integridad de la Carta Política y garantizar la vigencia de los derechos fundamentales allí

-
- 1 Informe final resultado de investigación. Fecha de inicio: Fecha de terminación: 15 de noviembre de 2018. Entidad Financiadora: Universidad de Nariño – Observatorio de Derecho a la alimentación para América Latina y el Caribe ODA-ALC. Investigadores: Jaime Andrés Bastidas Rosero y Aura Cecilia Torres Burbano – integrantes Grupo de Investigación Derecho, Justicia y Región DEJURE. Daniela Bolaños - Estudiante de pregrado Facultad de Derecho – Universidad de Nariño.
 - 2 Docente Facultad de Derecho Universidad de Nariño. Directora grupo de investigación “Derecho, Justicia y Región”
 - 3 Abogado – Universidad de Nariño. Especialista en Derecho Constitucional Universidad Nacional de Colombia.
 - 4 Abogada – Universidad de Nariño. Especialista en Derecho Constitucional Universidad Nacional de Colombia. Docente H.C. Facultad de Derecho Universidad de Nariño

consignados, determina el “Estado de cosas inconstitucional de una determinada situación de la vida nacional”, está reconociendo y denunciando el desorden institucional y la vulneración masiva de los derechos que la Carta Política protege.

Como respuesta inmediata ante semejante afirmación, las autoridades nacionales, la sociedad colombiana y la comunidad internacional, prendieron las alertas humanitarias, priorizando la urgencia de dar una respuesta integral y adecuada para lograr la superación de la crisis que enfrentaban las niñas, niños y adolescentes de la Guajira colombiana.

Desentrañar críticamente la realidad en la que sobrevive la infancia y la adolescencia de ese importante sector de la geografía colombiana, es una obligación de la academia, mediante la cual se aspira a contribuir con la difusión y sensibilización de esta problemática, al mismo tiempo que se impulsa la elaboración y evaluación de los programas y políticas que se han puesto en marcha hasta el momento.

El presente estudio presentará en primer lugar una revisión de las medidas cautelares adoptadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de los miembros de la etnia Wayúu, para continuar con la revisión de las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sentencias T-466 de 2016 y T-302 de 2017 en la cual se declara el Estado de Cosas Inconstitucional, para finalmente hacer un análisis de los alcances de estas importantes decisiones en el marco jurídico colombiano.

La metodología con que se abordó este trabajo fue carácter cualitativo, en tanto se realizó una hermenéutica crítica y reflexiva de los todos documentos, informes pertinentes y sentencias de los tribunales nacionales y regionales, lo que permitió alcanzar los resultados que se dan a conocer en este informe de investigación.

1. MEDIDAS CAUTELARES OTORGADAS POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), ha estado muy activo frente al caso de la Guajira colombiana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha emitido tres resoluciones de medidas cautelares con la finalidad de proteger a grupos poblacionales de la comunidad Wayúu de especial vulnerabilidad, son ellos (i) los niños, niñas y adolescentes, (ii) las mujeres gestantes y lactantes, y (iii) los adultos mayores.

A continuación se hará referencia a cada uno de estos importantes pronunciamientos y sus medidas cautelares o las medidas provisionales que tienen como principal objetivo la protección a personas frente a daños que resulten irreparables en situaciones de gravedad y urgencia, en virtud de la función de supervisar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos de los estados parte del SIDH, consagrado en el artículo 106 de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1948, que se recogió en el artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en 1969, el artículo 18.b del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1979 y el artículo 25 del Reglamento de la CIDH en 2009.

Existe una clara línea jurisprudencial, según la cual las medidas cautelares tienen un doble carácter:

- (i) cautelar, puesto que persiguen preservar una situación jurídica puesta a conocimiento de la CIDH, teniendo como objetivo salvaguardar los derechos que pueden estar en riesgo hasta tanto se resuelva de fondo la petición tramitada en el SIDH;
- (ii) y tutelar, dado que se pretende evitar la consumación de un daño irreparable, resguardando en consecuencia el ejercicio

pleno de los derechos humanos; lo anterior con el propósito que el Estado pueda cumplir la decisión final y eventualmente las reparaciones que se llegare a ordenar (CIDH 2014, 2-3).

Por lo anterior, para adoptar este tipo de decisiones la CIDH debe verificar la concurrencia de una serie de requisitos, conforme lo establece el artículo 25.2 de su Reglamento, los cuales son:

“a) la ‘gravedad de la situación’, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano; b) la ‘urgencia de la situación’ se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y c) el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización” (CIDH 2013, 5).

Ahora bien, aterrizando tales presupuestos y requisitos dentro del caso en estudio, como es la crítica situación que afronta el pueblo Wayúu, se abordará en primer lugar la Medida Cautelar No. 51/15 emitida por la CIDH a través de la Resolución No. 60/2015 dentro de la cual se estudió la situación de los niños, niñas y adolescentes pertenecientes a esta comunidad, con fundamento en los informes presentados por los solicitantes y el Estado colombiano. El requisito de gravedad se encontró acreditado por cuanto se verificó una alta tasa de muertes reportadas de menores de edad, en una zona geográfica con grave situación de pobreza extrema, falta de acceso a agua potable y los índices más altos de desnutrición infantil en Colombia, por lo que se concluyó que existía una situación de riesgo en los derechos a la vida e integridad personal de este grupo (CIDH 2015).

En este orden de ideas, si bien la CIDH aprobó las actuaciones desarrolladas por el Estado colombiano con el fin de afrontar la difícil situación en la zona, lo cierto es que también detectó falencias en la información suministrada puesto que considera que no se acreditó la existencia de un plan específico para la búsqueda de niños y niñas que presenten desnutrición; tampoco funcionan mecanismos de priorización, ni censo de los fallecimientos ocurridos para esclarecer las causas. En consecuencia, las acciones son insuficientes para dar respuesta adecuada a una región con cosmovisión diversa, que exige la adopción inmediata de medidas tendientes a salvaguardar los derechos de una población especialmente vulnerable.

Frente a la irreparabilidad indicó que, dada la posibilidad de afección a los derechos a la vida e integridad personal, se encuentra satisfecho tal requisito. Frente a las altas tasas de mortalidad materna e impacto de la implementación de proyectos extractivos en la zona, se decidió que dada la ausencia de información suficiente no los evaluaría.

Por tales motivos, la CIDH resolvió dentro de las medidas específicas:

- (i) el aseguramiento de disponibilidad, accesibilidad y calidad en los servicios médicos y de salud en la comunidad afectada, con un enfoque integral y culturalmente adecuado, para atender la desnutrición infantil como las demás enfermedades previsibles de los niños, niñas y adolescentes Wayúu;
- (ii) la adopción de medidas inmediata para un acceso efectivo a agua potable y salubre, de manera sostenible y suficiente;
- (iii) y que los menores de edad protegidos tengan acceso a alimentos de calidad y cantidad suficientes para la satisfacción de sus necesidades atendiendo a su cultura y estableciendo mecanismos para la identificación de los casos de desnutrición (CIDH 2015).

Posteriormente, se adoptó la Resolución 3/2017 de Medidas Cautelares 51/15 (CIDH 2017b), que amplió la decisión precedente a favor de las mujeres gestantes y lactantes de la Comunidad Indígena Wayúu en el departamento de la Guajira. En esta oportunidad se insistió en los requisitos de gravedad e irreparabilidad, sin embargo frente al requisito de urgencia adicionó que se demostró por los solicitantes una alta tasa de mortandad de mujeres dentro de esta comunidad, por lo que si bien reconoce los avances estatales en la atención de esta emergencia, encuentra deficiencia en la información relativa a las estrategias prioritarias aplicables para atender a las mujeres en estado de gestación, mecanismos para monitorear el avance y éxito de las medidas ya implementadas, ausencia de censos para determinar de forma certera la magnitud de la problemática, entre otros.

Por estas razones la Corporación encontró procedente la concesión de las medidas cautelares solicitadas y determinó que aquellas que favorecieron a los niños, niñas y adolescentes consignadas en la medida cautelar 51/15 se extiendan a las mujeres gestantes y lactantes (CIDH 2017b).

Finalmente, el más reciente pronunciamiento adoptado por la CIDH, dentro de sus medidas cautelares, es la Resolución 51/2017 de medidas cautelares 51/15 (CIDH 2017c) donde se abordó la situación de personas mayores que pertenecen al pueblo indígena mencionado, cuyo texto reitera una vez más, los argumentos ya esgrimidos en los pronunciamientos anteriores, y añade la especial situación en que se encuentran los adultos mayores que carecen de acceso efectivo a agua potable como alimentación, quienes además ostentan particularmente un papel preponderante en la cosmovisión de la Comunidad, puesto que son los encargados de transmitir de forma oral la cultura a los más jóvenes, por lo que nuevamente hace extensivo los efectos inicialmente decretados a su favor (CIDH, 2017c).

1.1. La corte constitucional: morbilidad de niños, niñas y adolescentes de la guajira colombiana

La Corte Constitucional Colombiana, en cumplimiento de su mandato constitucional de “Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales” Constitución Política de Colombia 1991, ha proferido abundante jurisprudencia sobre diversos temas, sometidos a su consideración.

En relación a la garantía del derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria, contenidos en la Constitución Política en el artículo 43 (mujeres en estado de gestación), artículo 44 (derechos de los niños y niñas), artículo 46 (derecho a un subsidio alimentario para personas de la tercera edad en situación de indigencia) y el artículo 65 (protección del estado a la producción de alimentos), la Corte Constitucional se ha pronunciado a lo largo de los últimos años en varias sentencias entre las cuales se destacan:

Tabla 1. Principales pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto a los derechos a la alimentación y la seguridad alimentaria en Colombia

Tipo de sentencia	Tipo de pronunciamiento	Tema a tratar
C-864 de 2006	Revisión de constitucionalidad	Deber de seguridad alimentaria y no vulneración por acuerdo de complementación económica
C-615 de 2009	Revisión constitucionalidad	Acuerdo para el desarrollo integral y asistencia básica de las poblaciones indígenas Wayú de la República de Colombia y de la República de Venezuela
A-005 de 2009	Auto de seguimiento	Riesgo acentuado del derecho a la seguridad alimentaria de la población afrocolombiana

Tipo de sentencia	Tipo de pronunciamiento	Tema a tratar
T-348 de mayo de 2012	Revisión de tutela	Derecho a la alimentación – disponibilidad y accesibilidad; implica el acceso a las áreas tradicionales de pesca de grupos vulnerables
C-644 de 2012	Revisión de constitucionalidad	Vulneración del artículo 65 de la Constitución por desconocimiento del principio de seguridad alimentaria; alcance de los derechos a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria
A-173 de 2012	Auto	Seguimiento a la sentencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado
T-285 de 2012	Revisión de tutela	Deber de las entidades encargadas de crear y ejecutar políticas públicas de seguridad alimentaria para la población en situación de pobreza
A-073 DE 2014	Auto	Desplazamiento forzado de comunidades afrodescendientes. Vulneración derecho a la protección estatal, desconocimiento del deber de prevención, derecho a la seguridad alimentaria y retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad
T-606 de 2015	Revisión de tutela	Derecho a la seguridad alimentaria de las comunidades pesqueras
T-256 de 2015	Revisión de tutela	Derecho al agua, medio ambiente sano de pueblos indígenas de la Guajira
T-445 de 2016	Revisión de tutela	Afectación de las actividades mineras a los derechos de los campesinos y comunidades agrarias, en especial al derecho a la seguridad alimentaria
T-466 de 2016	Revisión de tutela	Derechos a la alimentación y a la salud de los niños Wayúu

Tipo de sentencia	Tipo de pronunciamiento	Tema a tratar
T-622 de 2016	Revisión de tutela	Derechos fundamentales al agua, a la alimentación y seguridad alimentaria
C- 077 de 2017	Revisión de constitucionalidad	Contenido y alcance del concepto de seguridad alimentaria
T-302 de 2017	Revisión de tutela	Acción de tutela para proteger los derechos fundamentales a la salud, al agua y a la alimentación de los niños y niñas del pueblo Wayúu del Departamento de La Guajira.
T-325 de 2017	Revisión de tutela	Acción de tutela para proteger el derecho al agua, a la seguridad alimentaria y al medio ambiente sano de comunidad conformada por sujetos de especial protección constitucional
T-302 de 2017	Revisión de tutela	Estado de cosas inconstitucional en el caso de niños y niñas del pueblo indígena Wayúu

Fuente: elaboración propia.

Los avances jurisprudenciales han sido realmente importantes en esta materia, sin embargo, teniendo en cuenta el objeto y período de este estudio (2015-18), nos limitaremos a analizar las sentencias relacionadas con el caso específico del pueblo indígena Wayúu, debido a la grave crisis humanitaria que presenta.

1.2. La Sentencia T-466 de 2016

Un pronunciamiento de la Corte Constitucional que resulta imprescindible para el análisis es el contenido en la Sentencia T-466 de 2016, del magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo, en el cual se decide una acción de tutela interpuesta por la Asociación de Autoridades Tradicionales Indígenas Wayúu – Shipia Wayúu, que buscaban la protección de los derechos fundamentales al honor, el buen nombre, la honra, la igualdad y la rectificación. En este im-

portante caso, la Corte Constitucional en virtud de las facultades del juez de tutela para pronunciarse *extra* y *ultra petita*, en relación con los derechos de los menores Wayúu, amplió el objetivo de la tutela y formuló el siguiente interrogante:

“¿Se vulneran los derechos fundamentales de los niños del pueblo Wayúu, por las situaciones de desnutrición, los problemas de atención en salud y fallecimiento de los niños, por parte de las autoridades públicas del orden municipal, departamental y nacional, así como por parte de las autoridades tradicionales de la comunidad Wayúu?” (Corte Constitucional de Colombia 2016).

Para dar respuesta la Corporación abordó el estudio de cuatro aspectos:

- La Interpretación de la cláusula de protección especial de los niños, prevista en el artículo 44 de la Constitución Política y en los tratados internacionales: sobre este punto se concluye que se ha reconocido a los niños como sujetos de protección constitucional reforzada, necesaria para garantizar la dignidad humana, atendiendo a los principios de no discriminación, la autonomía y obligatoriedad del interés superior del niño, el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo y el respeto por las opiniones del niño, mismos que han sido desarrollados por los tratados internacionales, la normatividad nacional, como en el caso del Código de Infancia y adolescencia (Ley 1098 de 2006) y la jurisprudencia de la Corte.
- Análisis de los deberes que se desprenden de la obligación de proteger de manera especial a los niños, con especial atención al deber de proteger la vida, la supervivencia y el desarrollo de los niños, con especial interés en los derechos a la alimentación y a la atención en salud.

- Análisis de la protección especial a los niños que pertenecen a pueblos indígenas, teniendo en cuenta sus especiales condiciones de vulnerabilidad y la prohibición de ser discriminados. Se destaca el deber de preservar las tradiciones y virtudes de los pueblos indígenas al adoptar medidas de protección a favor de los niños pertenecientes a estos pueblos, afectados históricamente por la pobreza y la marginación.
- Análisis de la posibilidad de limitar de manera válida la autonomía de los pueblos indígenas en aras de dar cumplimiento al mandato constitucional de protección de los niños.

Como causas de la crisis humanitaria en la Guajira, la Corte concluyó:

“Se encontró que la vulneración de los derechos de los niños Wayúu obedecía a múltiples factores, atribuibles tanto a la imposibilidad de las familias extendidas de brindar lo necesario para asegurar el bienestar infantil, como también a deficiencias en la aplicación de políticas del Estado para la atención de las necesidades de los niños Wayúu.

- a. Se encontró que existían tres factores fundamentales que impedían la eficaz atención en salud y alimentación de las necesidades de la niñez Wayúu: (i) la ausencia de coordinación efectiva entre los diversos niveles administrativos, incluyendo los propios de las comunidades indígenas, evidenciada en un déficit institucional; (ii) la falta de información estadística sobre la población Wayúu; y (iii) la corrupción que afecta la prestación de los servicios en favor de los niños.
- b. En virtud de estas dificultades, los mecanismos de atención puestos en funcionamiento por parte de las entidades del Estado no se muestran adecuados ni suficientes para aten-

der las necesidades de los niños, lo que genera la vulneración de sus derechos.

- c. Evidenciada la vulneración de los derechos fundamentales de los niños, la Sala estimó que debían implementarse dos conjuntos de medidas para paliar la situación de la niñez Wayúu y proceder al restablecimiento de sus derechos fundamentales. Estas medidas, lejos de entorpecer o sobreponerse a las adoptadas en favor de los niños Wayúu por parte de la CIDH, se encaminan a complementarlas y facilitar su eficacia.” (Corte Constitucional de Colombia 2016)

En virtud de estas consideraciones, la Corte ordenó tutelar los derechos de los niños del pueblo Wayúu, especialmente los relativos a la salud y la alimentación adecuada. Entre las medidas ordenadas en el fallo encontramos que se ordenó la implementación de medidas de emergencia y medidas estructurales, resumidas así:

Tabla 2. Medidas urgentes ordenadas por la Corte Constitucional para la protección de los niños del pueblo Wayúu – Sentencia T-466 de 2016

Medidas urgentes	Entidad Responsable	Término de cumplimiento
Aplicación de medida de restablecimiento de derechos fundamentales	DAPRE e ICBF	1 año
Diseño de políticas conducentes al restablecimiento de los derechos de los niños	Presidencia de la República, Gobernador de La Guajira y alcaldes municipales	1 año
Coordinación de iniciativas, dedicación máxima a identificar escenarios de corrupción e identificación de las verdaderas necesidades de la niñez Wayúu	Exhorta a la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Fiscalía general de la Nación.	

Medidas urgentes	Entidad Responsable	Término de cumplimiento
Adelantar los procedimientos de participación y consulta a los que tienen derecho de la manera más ágil posible. De lograrse acuerdos el ICBF adoptará medidas compatibles con los usos, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas	ICBF y comunidades indígenas.	1 mes luego de formuladas las propuestas de solución.
Verificación del cumplimiento del plan de atención de emergencia	Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Medidas estructurales ordenadas por la Corte Constitucional para la protección de los niños del pueblo Wayúu – Sentencia T-466 de 2016

Medidas estructurales	Entidad Responsable	Término de cumplimiento
Planeación, diseño e implementación de las medidas necesarias para la atención de la situación de la niñez Wayúu	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) e ICBF	2 años
Coordinación de iniciativas, dedicación máxima a identificar escenarios de corrupción e identificación de las verdaderas necesidades de la niñez Wayúu	Autoridades departamentales y municipales	

Medidas estructurales	Entidad Responsable	Término de cumplimiento
Coordinar, preparar, aprobar y publicar al menos dos documentos CONPES: el primero destinado al abastecimiento de una política nacional de seguridad alimentaria y el segundo para la atención en salud de la niñez Wayúu	Consejo de Política Económica y Social (CONPES), Departamento Nacional de Planeación (DNP)	
Establecer un sistema de información estadística relativa a los aspectos demográficos y de necesidades básicas insatisfechas del pueblo Wayúu	Autoridades nacionales Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); Departamento Nacional de Planeación (DNP)	
Adelantar procedimientos de participación y consulta con las comunidades indígenas. En caso de no llegarse a acuerdos con las autoridades estatales, en coordinación con el ICBF se adoptarán las medidas que sean compatibles con los usos, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas	ICBF, autoridades competentes.	4 meses luego de presentada la iniciativa
La regla anterior aplicará también para las medidas que se encuentran en proceso de implementación con el fin de atender la situación de urgencia que vive la niñez Wayúu, que aún no haya agotado el procedimiento de coordinación o consulta con las comunidades indígenas.	ICBF y comunidades indígenas	
Verificación del cumplimiento del plan de atención de emergencia	Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional	

Medidas estructurales	Entidad Responsable	Término de cumplimiento
Remisión a la Corte de un inventario completo de las medidas implementadas	Entidades vinculadas	2 años después de la publicación de la sentencia.
Creación de un comité de seguimiento de los documentos CONPES, para hacer seguimiento a la implementación de las políticas públicas que se diseñen	Interinstitucional liderado por el DNP	
Instar a los organismos de control, para que den prioridad en la aplicación de los mecanismos a disposición suya para controlar actos de corrupción y de deficiencias en la prestación de los servicios involucrados en la realización de los derechos de los niños Wayúu a la salud, a la alimentación adecuada y al acceso al agua	Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a la Contraloría Departamental de La Guajira, a las contralorías municipales, a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Superintendencia de Servicios Públicos	

Fuente: elaboración propia.

La diferenciación realizada por la Corte Constitucional entre medidas estructurales y medidas inmediatas, pone de presente la gravedad de la situación que se vive en la Guajira colombiana, la cual solo será susceptible de superarse mediante un esfuerzo sistemático y conjunto que emprendan todas las instituciones del Estado; adicionalmente se hace necesario volver compatible el respeto a las costumbres y tradiciones ancestrales con las necesidades nutritivas básicas de todo ser humano, especialmente en la etapa de la infancia. La práctica novedosa de la Corte de establecer autos de seguimiento frente a las decisiones de las sentencias ha garantizado que sus pronunciamientos no se queden en letra muerta, sino que

han incidido tanto en la expedición de normas como en la adopción de políticas y programas específicos.

1.3. La Sentencia T-302 de 2017 (estado de cosas inconstitucional en el caso de los niños y niñas de la guajira colombiana)

El Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), se ha definido como “una vulneración generalizada de derechos fundamentales respecto a un número plural de personas, causada por fallas estructurales. El estado de cosas inconstitucional no es una institución jurídica, sino una constatación fáctica. El juez constitucional debe declararlo cuando lo evidencia, pero la presencia o ausencia de un estado de cosas inconstitucional no es requisito para dictar órdenes complejas o estructurales” (Corte Constitucional de Colombia 2017)

La Corte Constitucional Colombiana en Sentencia T-025 de 2004, estableció varios criterios, que aunque no son taxativos, permiten configurar el Estado de Cosas inconstitucional, a saber:

- a. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
- b. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
- c. La adopción de prácticas institucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
- d. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- e. La existencia de un problema social cuya solución comprende la intervención de varias entidades, requiere la adopción

de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

- f. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

En Colombia, varias situaciones de vulneración de derechos fundamentales, han llevado a la declaración del ECI, entre las cuales se destaca el proferido por las precarias condiciones de vida de la población internamente desplazada (Sentencia T-025 de 2004); las omisiones en la protección de la vida de defensores de derechos humanos (Sentencia SU-090 de 2000), o la declaratoria por la situación de violación continua de los derechos de los sindicatos y procesados detenidos en las distintas cárceles del país (Sentencia T-153 de 1998).

En relación con el goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del pueblo Wayúu y como resultado de una serie de acciones jurídicas tanto nacionales como internacionales, que pretendieron preservar los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo indígena Wayúu, la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-302 de 2017, con ponencia del Magistrado Aquiles Arrieta Gómez.

En sede de revisión constitucional de tutela, esta corporación avocó el conocimiento de la acción de tutela interpuesta por el señor Elson Rafael Rodríguez Beltrán, quien, en calidad de agente oficioso, presentó ante las autoridades judiciales la situación de desnutrición de los niños y niñas del pueblo Wayúu y solicitó la adopción de las medidas cautelares impuestas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 2015, pretensión que fue apoyada por la Procuraduría General de la Nación y la

Defensoría del Pueblo, así como otras organizaciones que coadyuvaron la acción de tutela.

Teniendo en cuenta la situación humanitaria develada, la Corte planteó que el problema jurídico a resolver es:

“¿se vulneran los derechos fundamentales al desarrollo armónico e integral de las personas menores de edad, al agua, a la salud y a la alimentación de los niños y niñas del pueblo Wayúu debido a que (i) la actuación de las autoridades estatales es insuficiente para resolver la situación generalizada de desnutrición y muertes en la Guajira y (ii) con ocasión de la omisión de las autoridades estatales en formular e implementar programas que atiendan a la realidad de las comunidades destinatarias y que tengan en cuenta los usos y costumbres que los circunscriben?” (Corte Constitucional 2017).

1.4. ANÁLISIS DE LA VULNERACIÓN DE DERECHOS

Para determinar la existencia de la vulneración de derechos, que conduzcan a constatar la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional, la Corte (2017) analizó los siguientes puntos:

- Derecho fundamental al desarrollo armónico e integral de toda persona menor de edad: Sobre este derecho la Corte precisó que los niños y niñas del pueblo Wayúu merecen una protección reforzada por parte de las autoridades públicas, en primer lugar, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Nacional, que se refiere el derecho al “desarrollo armónico e integral y el pleno ejercicio de los derechos”, entre los cuales se encuentran los derechos al agua, a la salud y a la alimentación, motivo por el cual son importantes las intervenciones sociales del Estado a favor de la primera infancia, que adquieren relevancia constitucional. En segundo lugar por pertenecer al pueblo indígena Wayúu, que debe ser protegido contra todas las formas de discriminación que amenacen su

supervivencia colectiva. Y en tercer lugar, por encontrarse en situación de debilidad manifiesta, lo cual los hace beneficiarios de protección especial por parte del Estado.

- Interdependencia de los derechos afectados: acceso al agua, salud, alimentación y participación étnica: Sobre el particular, la Corte considera que estos derechos son un conjunto que forman una red de obligaciones a cargo del Estado que permiten garantizar la dignidad humana. La violación de uno sólo de estos derechos, afecta el cumplimiento de los demás, como se observa en el caso de La Guajira, con los derechos a la salud, a la alimentación, al agua potable y de manera transversal se encuentran las violaciones de los derechos a la autodeterminación y a la participación de las comunidades Wayúu.
- Derecho al Agua: Desde la jurisprudencia reiterada de la Corte, se ha considerado el derecho al agua potable como un derecho fundamental, atendiendo también a los lineamientos internacionales como la Observación General 15 de 2002 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ECO-SOC). En el caso de las comunidades Wayúu la carencia de agua potable tiene dos causas significativas: (i) ambientales: asociados a los largos períodos de sequía y (ii) la omisión por parte de las autoridades competentes para proveer un servicio sostenible de suministro de agua. La cobertura de servicios básicos como acueducto y alcantarillado no cubren a toda la región, como puede observarse con los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas, que como se mencionó al inicio de este estudio, alcanza el 65,23% según las cifras establecidas por el DANE para 2011, afectando especialmente a las áreas rurales dispersas. Las principales fuentes de agua son los Jagüeyes o reservorios de agua, muchos de los cuales se han degradado y no surten de agua potable a la comunidad.

- Derecho a la alimentación: la Corte considera que la crisis alimentaria presente en la Guajira tiene múltiples causas las cuales se manifiestan en las dificultades para el acceso físico y económico a los alimentos, el deterioro de los medios productivos agropecuarios, y las dificultades crónicas para el acceso al agua y al saneamiento básico. Las limitaciones para el acceso económico se ocasionan en gran medida por los cierres de la frontera con la República de Venezuela, ya que era habitual para los lugareños, abastecerse en los mercados vecinos, situación que se vio afectada por los problemas limítrofes. Por otra parte, la sequía ha deteriorado la producción agrícola y pecuaria, llevando a las familias a abandonar sus parcelas afectando su ingesta de alimentos tradicionales. Esto ha generado que los casos de desnutrición se hayan incrementado de manera alarmante, no solo en los niños, niñas y adolescentes, sino en toda la comunidad, poniendo en riesgo su seguridad alimentaria y su soberanía alimentaria, es decir, las tradiciones de su dieta y la preservación de sus semillas y especies vegetales para los tiempos de sequía. El acceso a los alimentos es escaso e intermitente, poniendo en peligro la vida y la salud de los Wayúu.
- Derecho a la salud: Se presenta una situación grave en el acceso a los servicios de salud. Esto debido a la dificultad en el acceso a los centros de salud, la ausencia de sistemas de salud tradicionales y de agua potable y alimentos sanos y balanceados. La distancia de las rancherías de las zonas urbanas dificulta el desplazamiento de las personas. Por otra parte, las fallas en el manejo y ejecución de los recursos del sector salud, han generado que la baja calidad del servicio. Los estudios del CONPES también revelan fallas en la contratación y manejo inadecuado de los recursos. El acceso a la salud es esporádico o inexistente en algunas zonas, y la falta de disponibilidad de una red hospitalaria adecuada, han ocasionado que los niños

y niñas que sufren de desnutrición no tengan la atención oportuna y adecuada para preservar su vida.

1.5. Acciones del Estado

Dentro de esta providencia (Corte Constitucional 2017) se evalúa las acciones que han desarrollado diferentes estamentos a nivel nacional como territorial para solventar las necesidades de disponibilidad de agua, atención alimentaria, seguridad alimentaria y salud. Para tal efecto, se anotó que si bien existe multiplicidad de programas destinados a tal finalidad, esfuerzo que valora el Alto Tribunal, lo cierto es que los mismos se torna insuficientes, dada las deficiencias que presentan.

La Corte resalta particularmente el Programa de Red de Seguridad Alimentaria – ReSA, que se concretó en la instalación de huertas, soluciones de agua, instalaciones de pozos profundos como plantas potabilizadoras, y que ha dado importantes resultados en los asentamientos donde se han adelantado, como muestra clara que “(...) el Estado tiene las herramientas en sus manos para implementar proyectos efectivos y a la vez sensibles a la diversidad cultural” (Corte Constitucional 2017).

En contraste, encontró particularmente de los programas adelantados por parte del ICBF, que dentro de los procesos contractuales no existe parámetros claros sobre la selección de operadores o contratistas, como tampoco la elección de las comunidades beneficiarias, puesto que no existen criterios verificables para su ejecución, ni encuentran explicación como algunas poblaciones de la comunidad Wayúu no hayan sido nunca beneficiarias de los mismos, si se encuentran en igual estado de indefensión, por lo que se verifica un amplio margen de arbitrariedad en las actuaciones que desarrolla tal institución. Aunado a lo expuesto, se anota una clara falta de coordinación entre los diferentes niveles de la administración para el desarrollo de las políticas públicas con el fin de ga-

rantizar los derechos de la comunidad afectada, como por ejemplo que en muchos municipios no ha podido darse inicio al Programa de Alimentación Escolar (PAE), al igual que un desconocimiento general de sus tradiciones y formas de vida, que han generado cierto rechazo de sus beneficiarios, dado que existe una ausencia de sensibilización ante la problemática específica que se presenta en la región, y que no se consiga el fin perseguido.

1.6. Valoración constitucional de las políticas públicas para la protección de los derechos de los niños y niñas Wayúu

En primer lugar la Corte procede a aclarar el carácter prestacional de los derechos fundamentales sin importar su categorización, desechando así la antigua postura de generaciones de derechos, indicando que *prima facie* no es posible adoptar medidas regresivas para la efectivización de las garantías superiores, en especial tratándose de sujetos de especial protección constitucional, puesto que pone en riesgo un incumplimiento generalizado de las obligaciones estatales.

Se analiza como punto de partida, la existencia de un plan gubernamental para solucionar la situación que se presenta en las comunidades afectadas, destacándose a nivel nacional la “Alianza por el Agua y por la Vida”, liderada por la Presidencia de la República, de la cual se desprenden diferentes acciones que se tornan desarticuladas, puesto no existen criterios unificados para el otorgamiento de las ayudas, además que las mismas responden a un enfoque de crisis o de emergencia y no soluciones a nivel estructural de los derechos de los niños y niñas, dado que carecen de términos para su realización, sin que adicionalmente para su formulación se tenga en cuenta las costumbres propias ni se les comunique de forma efectiva tales proyectos para su colaboración. Además, indica que no se demostró que a nivel territorial, tanto departamental como municipal, existan planes respecto a los derechos al agua y alimentación.

De igual forma, se anota la ausencia de avance sostenible de los proyectos adelantados por el gobierno nacional, es decir, la falta de garantía de duración de los mismos en el transcurso del tiempo, dado que por ejemplo a la maquinaria dada para el suministro de agua potable no se le ha hecho mantenimiento en largos periodos, lo que enfatiza la carencia de planificación en los planes desarrollados.

Uno de los aspectos más relevantes en debate frente a las políticas adoptadas es la atinente a la participación de la comunidad Wayúu en su desarrollo e implementación, puesto que de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, al ser aspectos que los afectan directamente tienen pleno derecho a ser consultadas en las condiciones en que se realicen, por tal razón se evidenció un desconocimiento de tal garantía, que aportaría no solo analizar las condiciones específicas de la población y el terreno, sino también aumenta la legitimidad de las intervenciones, dado que no es suficiente realizar algunas socializaciones o reuniones con pocas autoridades, que en muchas ocasiones se hace sin los debidos intérpretes, para que se garantice una participación, aclarando para tal efecto si bien en la Sentencia T-466 de 2016 establece que existen excepciones frente a la realización de una consulta previa cuando sean actos urgentes que involucren sujetos de especial protección, como son en el presente caso los niños, niñas y adolescentes, clarifica que la misma debe darse posterior o concomitantemente, sin que se traduzca en la omisión de su realización.

1.7. Decisiones adoptadas

Atendiendo la naturaleza y magnitud de los hechos descritos, la Corte Constitucional (2017) como primer punto establece la necesidad de declarar un estado de cosas inconstitucional, al encontrarse satisfechos los elementos ya expuestos, particularmente ante la violación generalizada de los derechos a la alimentación, al agua potable, entre otros, respecto a los niños y niñas del pueblo Wayúu

en los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia de La Guajira.

Para tal efecto, reitera como las actuaciones adelantadas por el gobierno nacional han sido insuficientes, mientras que a nivel territorial se tornan casi nulas, aunque aclara que contrario a lo señalado por líderes indígenas de la comunidad Wayúu, la responsabilidad recaiga únicamente sobre los estamentos estatales, pues las autoridades tradicionales, en el marco de su derecho propio, tienen deberes en respecto a sus asociados, en especial al manejar recursos del Sistema General de Participaciones.

Así las cosas, ante la constatación del estado de cosas inconstitucional "... es un deber de las entidades estatales tomar las medidas adecuadas y necesarias para superarlo" (Corte Constitucional 2017), aspecto que se torna de suma trascendencia tratándose de niños y niñas, sin que signifique se busque soluciones utópicas o ideales, si debe evidenciarse acciones que evidencien un avance progresivo y programático hacia la protección plena de los derechos fundamentales que se han venido desconociendo. Para tal propósito se estableció ciertos niveles mínimos que se deben satisfacer conforme al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, referentes: (i) a la reducción de la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años en un 100% hasta el año 2020; (ii) la prevalencia de desnutrición crónica en menores de 5 años que en la Guajira, según diferentes estudios va de 27,9% a 41,8%, hasta el 8%; (iii) la prevalencia de desnutrición global de menores de 5 años, que oscila entre el 11,2% a 37%, deberá llegar a 2,6%; y (iv) la prevalencia de desnutrición aguda, cuya meta deberá establecerse mediante el mecanismo especial de seguimiento, debiendo alcanzar por lo menos el promedio del país.

Por lo anterior, dado que no le corresponde al juez constitucional abrogarse competencias que excedan las esferas funcionales que le competan, es necesario que las órdenes dadas den la

suficiente libertad a las entidades involucradas en el desarrollo de medidas necesarias y adecuadas, las cuales serán evaluadas por un mecanismo especial de seguimiento y evaluación de tales políticas, permitiendo una mejor articulación y coordinación entre entidades, el cual deberá estar conformado por las autoridades a cargo de formular, ejecutar y evaluar la política pública, como también las autoridades indígenas, la sociedad civil y el Ministerio Público.

Este mecanismo tiene como propósito la satisfacción de varios objetivos constitucionales mínimos como son: (i) aumentar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua; (ii) mejorar la efectividad de los programas de atención alimentaria y de seguridad alimentaria, como el aumento de su cobertura; (iii) aumentar y mejorar las medidas en materia de salud; (iv) mejorar la movilidad de las comunidades que residen en zonas rurales dispersas; (v) mejorar la información disponible para la toma de decisiones por las autoridades competentes; (vi) garantizar de forma efectiva imparcialidad y transparencia en la asignación de beneficiarios y la selección de contratistas; (vii) garantizar la sostenibilidad de las intervenciones estatales; (viii) garantizar un dialogo genuino y continuo con las autoridades del pueblo Wayúu.

Finalmente, la Alta Corporación estableció que las acciones que se propongan “... deben ser concretas, observables y corresponder a iniciativas reglamentarias o de planeación” (Corte Constitucional 2017), bajo indicadores que ya hayan sido utilizados por la Corte para el efectivo goce de sus derechos con la mayor precisión posible, aunado a que las metas deben razonables, sin que sean indefinidas, pero que reflejen la urgencia de la situación, midiéndose por lo menos en un periodo de seis meses; aclarando para tal efecto que los objetivos reseñados no son taxativos que los mismos pueden adaptarse y modularse conforme se evalúen la situación fáctica en concreto.

1.8. Evaluación de las órdenes de la CIDH y de las sentencias de la Corte Constitucional

La Defensoría del Pueblo el 2 de febrero del 2018, realizó una audiencia defensorial en la ciudad de Riohacha capital de la Guajira, en cumplimiento de su deber de hacer seguimiento interinstitucional al cumplimiento de los fallos judiciales y las medidas cautelares de la CIDH, referidas a la mortalidad infantil por desnutrición y sus causas.

En opinión del Defensor del Pueblo, la realidad de la Guajira es clara evidencia del incumplimiento por parte de las autoridades responsables de garantizar “los derechos de los niños y niñas, de las mujeres gestantes y lactantes, y las personas mayores” (Defensoría del Pueblo 2018). En efecto, según los datos del DANE y el Instituto Nacional de Salud, las muertes por desnutrición siguen presentándose en la comunidad wayúu pero si bien se reconoce un esfuerzo administrativo, técnico y financiero, este aún es insuficiente, por lo tanto, se hizo un enfático llamado hacia la toma de decisiones inmediatas que pongan en funcionamiento a entidades públicas y privadas para hacer realidad los derechos de toda la comunidad Wayúu (Defensoría del Pueblo 2018).

Respecto al Programa de Alimentación Escolar (PAE), puede concluirse que tampoco dio los resultados esperados. La política de distribuir las responsabilidades entre instituciones centralizadas y organismos regionales y locales no funcionó por cuanto terminó diluyendo las obligaciones puntuales. Por esta razón, la Defensoría insiste en volver a ubicar el programa en cabeza del ICBF, ente que asumiría la responsabilidad total para la pertinente rendición de cuentas (Defensoría del Pueblo 2018).

Respecto al problema del acceso al agua potable por parte de la comunidad Wayúu, se estableció que en efecto se han desarrollado varios proyectos en el marco de la Alianza por el agua y la vida. Sin

embargo, no se conoce con certeza cuántas son las personas que efectivamente están accediendo a este recurso, puesto que las inmensas extensiones entre un grupo y otro, pueden hacer ilusoria la medida cuando cientos de kilómetros los que deben recorrerse para acceder al agua, elemento básico para la alimentación y la vida. Por lo tanto, en esta materia debe admitirse que se están desconociendo tanto las medidas cautelares de la CIDH, como las órdenes de las sentencias judiciales (Defensoría del Pueblo 2018).

En materia de seguridad alimentaria, se planteó la necesidad de formular un plan de acción que establezca metas en el corto, mediano y largo plazo, de tal forma que garantice la disponibilidad y accesibilidad de alimentos de calidad, nutritivos y que armonicen con las tradiciones ancestrales de esta comunidad. La desnutrición vinculada con el no acceso a alimentos, debe tratarse de manera articulada con la seguridad alimentaria, y la salud pública, puesto que uno es causa de otra y estas a su vez determinan la primera, por encontrarse íntimamente imbricados. Una mirada integral hará posible identificar casos, disminuir y erradicar esta problemática en toda la población (Defensoría del Pueblo 2018).

También cabe destacar como positivo que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) con el Ministerio del Trabajo y la Prosperidad Social, adelantan una prueba piloto para el monitoreo de políticas y programas acerca del derecho del pueblo Wayúu a la alimentación y el agua (ACNUDH 2017).

Sobre el derecho a la salud un factor indicativo de su progreso es el incremento en la cobertura del sistema de seguridad social, la cual en la Guajira no ha alcanzado el 100% de la población (Defensoría del Pueblo 2018), agravando esta situación la ausencia de mecanismos o indicadores que permitan establecer con certeza si hay acceso a los sistemas de salud de manera oportuna y adecuada.

En la medida que no se cuente con sistemas de información, articulados e intersectoriales, se dificulta la toma de decisiones oport-

tunas por parte de las entidades que intervienen y de la misma comunidad (Defensoría del Pueblo 2018).

En el mismo sentido se pronunció la CIDH, en cuyo informe de seguimiento anual a las medidas cautelares del año 2017, en relación a la situación de las niñas, niños y mujeres lactantes y gestantes y personas mayores del Pueblo Wayúu en La Guajira, destacó, por un lado, la actitud del Estado colombiano, al realizar seguimiento con el objeto de verificar las condiciones de protección al derecho a la vida del pueblo wayúu. Sin embargo, se informó que se mantienen las preocupaciones en torno al suministro de agua potable y alimentos en cantidad y calidad suficiente y acceso al sistema de salud (CIDH 2017a).

El Gobernador de La Guajira, dio a conocer que durante el primer trimestre del 2017, las muertes de niños por desnutrición disminuyeron en un 42% con respecto al mismo período del año pasado (El Heraldo 2017), hecho que fue valorado positivamente por los medios de comunicación locales y nacionales. Estos resultados han sido posibles gracias a la labor conjunta adelantada por el Ministerio de Salud en coordinación con la Asociación Shipia Wayúu, lo que ha garantizado un acceso real a las comunidades. No obstante los solicitantes de las medidas cautelares, si bien reconocen los avances, denuncian que las muertes por desnutrición persisten, por falta de acciones más contundentes y decisivas (CIDH 2017a).

De otra parte, en el Plan de Desarrollo Departamental 2017-19 se introdujo en el primer eje denominado “Desarrollo Social para la Guajira, Paz, Equidad y Educación” como primer numeral el “Restablecimiento y garantía de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes”, donde se establece que el 57% de la población guajira está compuesto por niñas, niños y adolescentes y que la mortalidad infantil se concentran en los menos de 1 año de la comunidad wayúu, el que junto al alto embarazo adolescente y la ausencia de programas para esta población, son núcleos de especial impor-

tancia y atención (Gobernación de La Guajira 2017). Sin embargo, al revisar la propuesta de metas y proyectos, estos enfatizan el cumplimiento de la política de juventud, de ingreso a la educación, de emprendimiento, de reducción de embarazos. Respecto a salud, desnutrición, madres gestantes, las metas se ubican en “contener o sostener” los porcentajes alcanzados en cuanto a reducción de desnutrición, muertes de menores de cinco años por malnutrición. Y en el caso de los adultos mayores, se fija la meta de alcanzar una cobertura del 60% en programas de ayuda alimentaria (Gobernación de La Guajira 2017).

CONCLUSIONES

La vulneración del derecho a la alimentación y el hambre o la mala nutrición que la misma conlleva, constituye una grave alteración humanitaria y jurídica.

Ningún Estado social y democrático puede admitir que en su territorio las personas fallezcan a causa de la malnutrición, especialmente si se trata de niñas y niños, mujeres embarazadas o lactantes y personas mayores, por su especial estado de vulnerabilidad.

La protección del derecho a la alimentación, la salud y la vida por estar íntimamente ligados, son algo más que retórica, exigen acciones urgentes de los Estados para lograr su ejercicio y realización.

La situación de hambre y malnutrición de niños, niñas, jóvenes, madres gestantes y personas mayores en la comunidad wayúu es una clara violación de los compromisos internacionales y de los mandatos de la Carta Política colombiana de 1991.

El proceder ordinario de un Estado respetuoso del ordenamiento jurídico no es suficiente cuando se trata de situaciones críticas humanitarias, se requieren medidas, programas y políticas contundentes para superar dicha crisis.

La intervención del sistema interamericano de derechos humanos contribuye a sostener y hacer viable los compromisos de los Estados americanos.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha sido una fuente para alcanzar la justicia material de los sectores más desprotegidos.

Los planes de desarrollo deben ir más allá de sostener un estado de cosas, así sea relativamente positivo, comprometiéndose a avanzar y mejorar continuamente.

BIBLIOGRAFÍA

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). 2017. *Informe Anual del ACNUDH sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. 34 Periodo de Sesiones, Consejo de Derechos Humanos. (Disponible en <http://undocs.org/es/A/HRC/34/3/Add.3>)

Asamblea Nacional Constituyente. 1991. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, D.C.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2013. *Resolución 14/2013, Medida Cautelar 8/13*, Washington, D.C. (Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/MC8-13Resolucion14-13-es.pdf>)

CIDH. 2014. *Resolución 37/2014, de Medida Cautelar 455/14*. Washington, D.C. (Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC455-14-ES.pdf>)

CIDH. 2015. *Resolución 60/2015, Medida Cautelar 51/15*, Washington, D.C. (Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC51-15-Es.pdf>)

CIDH. 2017a. *Informe Anual 2017*. Capítulo v, seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos - seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe verdad, justicia y reparación: cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia. (Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.5CO-es.pdf>)

CIDH. 2017. *Resolución 3/2017, Medida Cautelar No. 51/15*. Washington, D.C. (Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/3-17MC51-15-CO.pdf>)

CIDH. 2017. *Resolución 51/2017, Medida Cautelar No. 51/15*. Washington, D.C. (Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/51-17MC51-15-CO.pdf>)

Corte Constitucional. 1998. *Sentencia T-153 de 1998*. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional. 2000. *Sentencia SU-090 de 2000*. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional. 2004. *Sentencia T-025 de 2004*. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional. 2016. *Sentencia T-466 de 2016*. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C.

Corte Constitucional. 2017. *Sentencia T-302 de 2017*. M.P. Aquiles Arrieta Gómez. Bogotá, D.C.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2005. *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*. (Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf (último acceso: 02 de noviembre de 2018)).

DANE. 2011. *Proyecciones de población. Estimaciones de población 1985 -2005 y proyecciones de población 2005-2020*. (Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>).

DANE. 2018. *Boletín técnico - Pobreza Monetaria La Guajira Año 2017*. (Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investi->

gaciones/condiciones_vida/pobreza/2017/Guajira_Pobreza_2017.pdf).

El Heraldo. 2017. *Muertes por desnutrición en La Guajira han disminuido 42%*. (Disponible en: <https://www.elheraldo.co/la-guajira/muertes-por-desnutricion-en-la-guajira-han-disminuido-42-347483>).

Gobernación de La Guajira. 2016. *Plan de Desarrollo del Departamento de La Guajira 2016-2019 “Oportunidad para todos y propósito de país”*. (Disponible en: <http://www.laguajira.gov.co/web/attachments/article/3371/Plan%20de%20Desarrollo%20La%20Guajira%202016-2019%20-%20Parte%201%20De%205.pdf>).

Gobernación de La Guajira. 2017. *Plan de Desarrollo para La Guajira, “Un Nuevo Tiempo” 2017 – 2019*. (Disponible en: <http://www.laguajira.gov.co/web/attachments/article/4221/Plan%20de%20Desarrollo%202017-2019.pdf>).

Instituto Nacional de Salud. 2017. *Boletín epidemiológico semanal. Semana epidemiológica 52 - Dic 24 al 30 de 2017*. (Disponible en: <http://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2017%20Bolet%20ADn%20epidemiol%20B3gico%20semana%2052.pdf>).

Instituto Nacional de Salud. 2018. *Boletín epidemiológico semanal. Semana epidemiológica 44 - 28 de octubre a 4 de noviembre de 2018*. (Disponible en: <http://www.salud.gob.sv/download/boletin-epidemiologico-semana-44-del-28-de-octubre-al-03-de-noviembre-de-2018/>).

Organización de Estados Americanos (OEA). 1948. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Suscrita en la IX Conferencia Internacional Americana. Bogotá, D.C.

OEA. 1969. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Suscrita en Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos. San José de Costa Rica.

OEA. 1979. *Estatuto de la CIDH*. Aprobado mediante la Resolución N° 447 de la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones. La Paz.

OEA. 2009. *Reglamento de la CIDH*. Aprobado por la Comisión en su 137° período ordinario de sesiones. Washington, D.C.

CAPÍTULO VII

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA: DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NAS COMUNIDADES MBYÁ GUARANI DE SANTA CATARINA (BRASIL)

Yoná da Silva DALONSO¹

Fernanda Brandão LAPA²

Suiany Zimmermann BAIL³

Gabriella Natallia Corrêa KERBER⁴

INTRODUÇÃO

Pesquisas revelam que a segurança alimentar e nutricional é um desafio enfrentado por comunidades localizadas em terras que não apresentam plenas condições para sobrevivência física e cultural (Dalonso, Lapa & Bail, 2017). Apesar do Brasil ter reduzido

1 Doutora em Geografia e Planejamento Regional, professora e pesquisadora da Universidade da Região de Joinville/UNIVILLE (Brasil); *e-mail*: yona.dalonso@univille.br; fone + 55 047 34619007.

2 Doutora em Educação, diretora do Instituto Desenvolvimento e Direitos Humanos/IDDH, coordenadora da Clínica de Direitos Humanos e professora da Universidade da Região de Joinville/UNIVILLE (Brasil); *e-mail*: flapa@iddh.org.br; fone: + 55 047 3434.0066.

3 Advogada, Bacharela em Direito pela Universidade da Região de Joinville/UNIVILLE (Brasil), Assessora de Projetos do Instituto Desenvolvimento e Direitos Humanos/IDDH; *e-mail*: suianyzimmermann@gmail.com.

4 Professora do Curso Superior de Tecnologia em Gastronomia da Universidade da Região de Joinville/UNIVILLE (Brasil), mestranda do Programa de Pós-graduação em Saúde e Meio Ambiente da Univille; *e-mail*: gabikerber@gmail.com; fone: + 55 047 34619210.

pela metade a parcela da população que sofre com a fome, povos indígenas e quilombolas se encontram em vulnerabilidade crônica (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura [FAO], 2014). Segundo a FAO (2015), são necessários a criação e o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao atendimento das especificidades desses povos (FAO, 2015).

O relatório do Banco Mundial mostra que a desigualdade entre a população indígena e a não indígena no Brasil aumentou na última década. Ao levantar possíveis causas da desigualdade, o estudo apontou que “a persistência de muitas brechas, em meio a uma onda excepcionalmente favorável de políticas inclusivas e crescimento econômico, sugere que algumas das políticas para abordar a situação dos povos indígenas precisam ser revistas” (Banco Mundial, 2016).

A política de alimentação adequada no Brasil foi pensada articulada com a política da agricultura familiar, em especial para alguns grupos como as comunidades indígenas. É previsto, por exemplo, na Constituição de 1988, artigo 208 (incisos IV e VII), que o Estado tem a obrigação de garantir a educação infantil e atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de auxílio com material didático, transporte, assistência à saúde e alimentação escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que atua desde 1955, garante que 30% dos recursos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) seja para a compra direta de produtos da agricultura familiar, tendo como uma de suas diretrizes o apoio ao desenvolvimento sustentável com a compra preferencialmente de produtos da agricultura familiar, empreendedores familiares rurais e buscando priorizar as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. Outro detalhe que deve ser observado é o respeito à cultura alimentar de cada comunidade indígena no preparo dos cardápios (FNDE, 2015).

Entretanto, lideranças, educadores, pais e mães indígenas reivindicam mudanças no cardápio oferecido nas escolas indígenas e/ou adequações baseadas na legislação brasileira. A Constituição Federal reconhece a organização social, costumes, línguas, crenças e tradições indígenas (artigo 213). Ademais, o respeito aos hábitos alimentares nas escolas indígenas é especificamente garantido pelo Decreto nº 6.861/2009, que dispõe sobre a educação escolar indígena e estabelece que: “Art. 12. A alimentação escolar destinada às escolas indígenas deve respeitar os hábitos alimentares das comunidades, considerados como tais as práticas tradicionais que fazem parte da cultura e da preferência alimentar local”.

A mudança nos hábitos alimentares – com a incorporação de vários produtos industrializados que chegam nas aldeias por meio de compra, mas também pelas cestas fornecidas pelo governo e pela alimentação escolar – tem implicações nocivas na saúde dos povos indígenas. Como resultado, tem-se o sobrepeso e a obesidade entre as mulheres adultas e crianças abaixo de cinco anos de idade (Bellinger & Andrade, 2016).

Os povos indígenas contam com suas próprias culturas alimentares que precisam ser conhecidas, valorizadas e promovidas na concepção e adoção das políticas públicas, entre elas as que se referem à alimentação escolar.

Neste contexto, este trabalho dá continuidade aos estudos desenvolvidos em 2016 e 2017 com comunidades indígenas MByá Guarani do Nordeste de Santa Catarina, sobre o direito humano à alimentação adequada, e a partir da observação de uma precária realidade evidenciada pelos estudos anteriores. Assim, a presente investigação busca o resgate das práticas tradicionais da cultura alimentar tradicional, aplicada em uma unidade escolar indígena de uma das comunidades sob o olhar da segurança alimentar e nutricional da comunidade indígena.

1. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E À SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DAS COMUNIDADES INDÍGENAS MBYÁ GUARANI

1.1. Comunidades Indígenas da Região Nordeste de Santa Catarina: Os Guarani

O povo Guarani pertence à família Tupi-Guarani do tronco linguístico Tupi. Na América do Sul existem, atualmente, quatro grupos com dezenas de povoadamentos que abrangem Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, dos quais três estão presentes no Brasil: os *Kayova*, os *Chiripá* (ou *Ñandeva*) e os *Mbiás*, também chamados *Mbyá*, *M'byá*, *Guarani Mbyá*, *Mbyá-Guarani* ou *Embiás*. Formam a maior população indígena do Brasil, correspondendo a cerca de 35.000 indivíduos e se localizam nas regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul (Dalonso et al., 2017).

A origem dos *MByá-Guarani* pode ser explicada pela maneira como se relacionaram com as missões jesuíticas da época da colonização. Por haverem sido historicamente perseguidos, expropriados, catequizados, escravizados, os *MByá-Guarani* optaram por morar em locais de difícil acesso, longe do não-índio (*juruá*), principalmente na Mata Atlântica costeira do país, de Sul a Sudeste. Uma das características mais marcantes entre os Guarani é sua mobilidade e suas migrações. Estes deslocamentos são realizados a partir de uma necessidade ritualística, em busca da morada celeste; e outra prosaica, que acontece quando eles caminham entre as diversas aldeias *Mbyá*, construindo uma rede de reciprocidade (Carvalho, 2008 *apud* Dalonso et al., 2017).

O estado de Santa Catarina é o estado brasileiro que, compreendendo o território original Guarani, possui o menor número de terras exclusivas para esta etnia. Em consequência, alguns estudos enfatizam que a migração e a mobilidade constituem uma caracte-

rística intrínseca de sua cultura. Esses índios são os únicos a manterem, há séculos, deslocamentos em direção à região litorânea em busca de terras que ainda possuam Mata Atlântica.

Os índios que vivem nessas aldeias consideram as terras insuficientes para atender suas necessidades, pois toda a matéria-prima utilizada por estes é proveniente das florestas adjacentes. Assim, eles reclamam de sua extensão, da escassez de floresta e da falta de qualidade e produtividade das terras, em consequência a maioria dos Guarani de Santa Catarina encontram-se hoje numa situação de miséria (Darella , 2014 *apud* Dalonso et al., 2017).

1.1.1. Direito à Alimentação e Segurança Alimentar das Comunidades Indígenas MByá Guarani

A política de alimentação adequada no Brasil foi pensada articulada com a política da agricultura familiar, em especial para alguns grupos como as comunidades indígenas. É previsto, por exemplo, na Constituição Federal de 1988, artigo 208 (incisos IV e VII), que o Estado tem a obrigação de garantir a educação infantil e atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de auxílio com material didático, transporte, assistência à saúde e alimentação escolar.

Já em 1995, o Mapa da Fome entre os Povos Indígenas no Brasil evidenciava as dificuldades dos povos indígenas em assegurar sua soberania alimentar. O estudo em 297 Terras Indígenas constatou que em pelo menos 66,67% delas havia problemas de segurança alimentar e de fome entre a população. Os resultados do I Inquérito Nacional de Alimentação e Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas (ano), divulgados em 2010, reforçaram as evidências de vulnerabilidade vivida por crianças e mulheres indígenas. A pesquisa, realizada entre 2008 e 2009, indicou que 83,2% das aldeias investigadas sentiam falta de alimentos em alguma época do ano. Na região Sul/Sudeste, 77,8% dos domicílios indígenas tinham as

cestas básicas como uma das principais fontes de alimento. Mais recentemente, em 2014, o problema da insegurança alimentar dos povos indígenas no Brasil mereceu a atenção da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) que, ao reconhecer o sucesso do Brasil nas políticas de combate à pobreza e à fome, ressaltou que os indígenas ainda sofrem com a insegurança alimentar no país (FAO, 2014). A FAO avalia que as comunidades indígenas convivem com condições muito desfavoráveis, que lhes dificultam o acesso a uma alimentação suficiente e de qualidade adequada.

1.1.2. Alimentação nas Escolas Indígenas

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) além de garantir a alimentação escolar, também promove ações de educação alimentar e nutricional, contribui para aprendizagem, crescimento, rendimento escolar e forma hábitos alimentares saudáveis para todos alunos de educação básica de escolas públicas, filantrópicas ou comunitárias (Brasil, 2006).

A União repassa aos estados e municípios um valor fixado para cada dia letivo de cada aluno (baseado no Censo Escolar), definido por etapa e modalidade de ensino. Para escolas indígenas e quilombolas, o valor para cada aluno é de R\$ 0,60 (sessenta centavos). O acompanhamento é dado pelos Conselhos de Alimentação Escolar, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União e Ministério Público.

O PNAE garante que 30% dos recursos do FNDE seja para a compra direta de produtos da agricultura familiar, garantindo que os recursos utilizados para isso fiquem dentro do município e ajudem a movimentar a economia de maneira sustentável. Essa preocupação segue com o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), que promove o acesso à alimentação e incentiva a agricultura familiar

(PORTAL, 2014). Ainda, o PNAE tem como uma de suas diretrizes o apoio ao desenvolvimento sustentável com a compra preferencialmente de produtos da agricultura familiar, empreendedores familiares rurais e buscando priorizar as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. Outro detalhe que deve ser observado é o respeito à cultura alimentar de cada comunidade indígena no preparo dos cardápios (FNDE, 2015).

Lideranças, educadores, pais e mães indígenas reivindicam mudanças no cardápio oferecido nas escolas indígenas amparados na legislação brasileira (Bellinger e Andrade, 2016). A Constituição Federal reconhece a organização social, costumes, línguas, crenças e tradições indígenas (artigo 213). Ademais, o respeito aos hábitos alimentares nas escolas indígenas é especificamente garantido pelo Decreto nº 6.861/2009, que dispõe sobre a educação escolar indígena e estabelece que: “Art. 12. A alimentação escolar destinada às escolas indígenas deve respeitar os hábitos alimentares das comunidades, considerados como tais as práticas tradicionais que fazem parte da cultura e da preferência alimentar local” .

1.1.3. Aldeia Pirai

A aldeia Pirai (*Tiarajú*), de etnia Guarani-Mbyá, é uma comunidade indígena localizada em uma área de 3.017 hectares no bioma da Mata atlântica, junto a BR 280, Km 38, no município de Araquari divisa com Guaramirim em Santa Catarina (Fundação Nacional do Índio [FUNAI], 2010; Instituto Socioambiental [ISA], 2018).

A liderança local é o Cacique Ronaldo Costa e a liderança espiritual Marta Benite (Brizola, 2015). Quanto aos costumes pode-se perceber que semelhante ao levantado em outros estudos em comunidades Guaranis, esforçam-se para manter viva sua língua original no interior da aldeia, preservando alguns de seus rituais religiosos e tradicionais (*World Bank*, 2001).

A comunidade fica localizada em terras que já foram consideradas Terra Indígena (TI) devido à tradicionalidade da ocupação do espaço, mas que atualmente encontram-se em pendência judicial que definirá pela demarcação ou não.

Inicialmente, a Portaria Declaratória pelo Ministro da Justiça nº 2.907 (02/09/2009) a considerou TI, assim como as demais áreas habitadas por povos indígenas em toda a subseção judiciária de Joinville. Ocorre que tal Portaria foi posteriormente invalidada pela Ação Civil Pública (ACP) nº 5010204-72.2015.4.04.7201, movida pela Associação dos proprietários, possuidores e interessados em imóveis nos Municípios de Araquari e da região norte/nordeste de Santa Catarina, pretendidos para assentamento indígena (ASPI) em face da União e da FUNAI mas seus efeitos estão suspensos em razão da Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela nos autos da Ação 5048181-37.2016.4.04.72015 (Dalonso et al., 2017).

Atualmente tramita na Justiça Federal de Santa Catarina a Ação Ordinária nº 5010195-13.2015.404.7201, movida por Franzner Representações e Participações Ltda. e Aguinaldo Spezia em face da União e da FUNAI, visando o reconhecimento e declaração da nulidade do procedimento administrativo FUNAI/BSB/3.151/1999 que reconheceu a ocupação tradicional da área habitada pela aldeia Piraí. Em primeiro grau, o Juízo Federal reconheceu a invalidade do procedimento administrativo por não ter observado todos os requisitos constitucionais necessários à demarcação. Tal decisão foi confirmada por Acórdão da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) em sede de Recurso de Apelação. No entanto, contra esse Acórdão foram interpostos Embargos de Declaração para os quais foi realizada audiência em junho do presente ano, mas a Turma ainda não chegou à decisão pois o Desembargador Rogério Favreto pediu vistas dos autos e a remessa para ele foi a última movimentação do processo.

Sendo assim, há na aldeia Piraí uma placa da FUNAI (União) que a identifica como TI, mas a efetiva demarcação depende de decisão judicial final transitada em julgado, a qual não há previsão para acontecer. Logo, toda a comunidade vive na incerteza sobre o futuro de seu direito à terra, não tendo sequer a garantia da permanência no local em que habitam.

Tal área, conforme observação *in loco*, conta com um açude, um roçado para cultivo, um campo de futebol, casas de alvenaria não quantificadas, uma escola estadual e a casa de reza (*Opy*), uma das únicas construções tradicionais, feita de barro e taquara (pau-a-pique).

A Escola Indígena de Ensino Fundamental Cacique Werá Puku (assim definida pela Portaria de 156/98) funciona em três turnos, atendendo alunos matriculados nas séries iniciais do ensino fundamental do primeiro ao sexto ano, em turmas multisseriadas (todas os anos em uma única turma) (Brizola, 2015).

Quanto a estrutura física, é composta por dois banheiros, uma cozinha e duas salas de aula tradicionais, com carteiras, quadro de giz e também mobiliários atípicos como: micro-ondas, geladeira e espaços de armazenagem de materiais diversos, além disso há uma mesa comunitária para alimentação.

Em estudo anterior, autores relataram descontentamento do Cacique com a estrutura escolar acima descrita. Há também uma insatisfação com tamanho e qualidade produtiva da área para plantio de alimentos, não sendo suficiente para subsistência do grupo, que depende da venda do artesanato, do sistema assistencial e de doações (Freitas & Szymczak, 2016).

O grupo permanece em um impasse de sustentar-se, mantendo sua identidade, em uma sociedade de organização mercadológica que ele desconhece ou domina de maneira muito precária. Nesse

contexto a escola assume um papel de elo entre a comunidade da aldeia e a sociedade urbana (Freitas & Szymczak, 2016).

1.2. Marco Metodológico

A pesquisa baseou-se na coleta dos dados realizada mediante pesquisa qualitativa etnográfica e fundamentada em revisão bibliográfica, a partir de livros, sites e artigos científicos, além de informações de estudos realizados junto a comunidade indígena da Aldeia Piraí. Já a pesquisa qualitativa ou o trabalho de campo, baseou-se numa compreensão particular de seu objeto, não se preocupando com generalizações populacionais, princípios e leis, mas se atentando ao específico ou peculiar, procurando, dessa forma, uma compreensão dos fenômenos estudados.

Assim, as técnicas qualitativas, segundo Nogueira-Martins (2001), proporcionam uma oportunidade para as pessoas expressarem seus sentimentos, com suas diferentes complexidades e intensidades, revelando como o mundo é percebido por elas. Angrosino (2009) propõe o uso do método etnográfico para situações nas quais seja interessante conhecer a perspectiva de um público sobre questões específicas, de modo a contribuir para que as visões do grupo pesquisado não sejam determinadas pelas opiniões do pesquisador.

Dessa forma, propôs-se uma observação *in loco*, que possibilitou uma aproximação e um confronto dos dados obtidos na pesquisa quantitativa e qualitativa.

O registro dos dados etnográficos foi realizado por meio de observação participante, anotações no caderno de campo e descrição detalhada no diário de campo. Também foi coletado material visual (fotografias) e sonoro (gravações). Os registros etnográficos obtidos mediante as entrevistas foram analisados como narrativas, buscando identificar o contexto da comunidade indígena da Aldeia Piraí em relação a situação alimentar em sua unidade escolar.

Para tanto, a pesquisa de campo se deu por meio de entrevistas semiestruturadas com um roteiro de perguntas oportunizando aos entrevistados discorrer sobre a temática da investigação (Quadro 1), que foram registrados em um caderno de campo, bem como gravadas, e se deram entre os dias 29 de setembro e 03 de novembro de 2018.

Quadro 01 – Perguntas semiestruturadas para as entrevistas

Nº	Pergunta
1	Há uma dependência da alimentação escolar (merenda) para a alimentação da aldeia?
2	Tem a necessidade de complementação da merenda escolar com outras cestas básica?
3	O cardápio escolar contempla alimentação indígena (tradicional)? Como é a aceitação dos alimentos que vem da merenda escolar?
4	O currículo escolar contempla estudos, práticas ,experimentações em relação a tradição alimentar indígena?
5	Conseguem fazer roças no território da aldeia? Tem algum ritual ainda que se pratica em relação aos roçados?
6	Tradicionalmente como o alimento era produzido? Assado? Cozido? Qual a técnica mais tradicional utilizada pelos Guaranis? Se mantém?
7	As mulheres mantêm alguma tradição de preparação de alimentos? Isso é reproduzido para as crianças?
8	Há problemas de saúde diagnosticados nas crianças indígenas relacionados com a alimentação? (diabetes, obesidade,...) Há o acompanhamento de agentes e saúde para estas questões?
9	Quais são os alimentos preferidos pela aldeia?
10	São realizados festim/eventos com rituais a partir de alimentos? Quais?
11	A aldeia recebe algum apoio para o incentivo ao resgate de suas tradições alimentares? (Funai, ONGs, Governo, Universidades, ...)

Fonte: as autoras (2018)

A partir deste roteiro de perguntas foram estabelecidos 3 temas centrais das entrevistas, conforme apresentado no quadro 02.

Quadro 02 – Temas centrais das entrevistas

Tema	Título
1	Cultura e tradição alimentar na aldeia
2	Merenda escolar e cardápio indígena
3	Apoio e incentivo ao acesso à alimentação

Fonte: As autoras (2018)

A partir do diálogo com o Cacique da respectiva aldeia, foram identificados os demais atores entrevistados durante a pesquisa, apresentados no quadro 03.

Quadro 03 – Atores entrevistados

Entrevistado(a)	Posição
Ronaldo Costa	Cacique
José Lino de Souza Filho	Diretor da Escola (<i>Juruá</i> , não-indígena)
Mônica Carvalho	Professora da Escola (<i>Juruá</i> , não-indígena)
Cecília Brizola	Coordenadora da Escola
Sônia Ramirez	Merendeira da Escola
Elisete Darabas dos Santos	Integradora Educacional da Gerência Regional de Educação - GERED Joinville

Fonte: As autoras (2018)

Nesse sentido, as narrativas são tratadas como histórias de vida no entrecruzamento das mesmas e encontrando os pontos onde confluíam. Estas técnicas oferecem a possibilidade de transformar as narrativas em texto e ao serem transcritas podem ser submetidas à análise como qualquer outro texto escrito (Queiroz, 1988). Isto facilita a extração dos dados e a análise das informações, através das quais o pesquisador pode achar os elementos significativos que lhe servirão para construir modelos culturais a partir das narrativas dos próprios sujeitos (Thiollent, 1982).

Com isso, pretende-se apresentar a análise dos dados em complementaridade aos estudos anteriormente desenvolvidos, obtida através da revisão bibliográfica e da análise de documentos oficiais, que contribuiu a preencher as lacunas que não foram proporcionadas pelo registro etnográfico e a observação direta, assim como da constatação de algumas informações observadas em campo e registradas por outros autores. Por fim, objetiva-se socializar estes resultados com líderes governamentais e *stakeholders* relacionados.

1.3. Resultados, conclusões e recomendações

A partir das visitas, entrevistas e rodas de conversa com a comunidade indígena da Aldeia Piraí, que se deram entre os dias 29 de setembro e 26 de outubro de 2018, as informações foram organizadas a partir dos temas estabelecidos no roteiro de perguntas das entrevistas. Neste sentido, abaixo se apresentam os resultados das abordagens com os atores envolvidos na pesquisa.

1.3.1. *Cultura e tradição alimentar na aldeia*

Logo na primeira visita das pesquisadoras à Aldeia Piraí, o Cacique Ronaldo Costa, ao saber sobre a temática da pesquisa já destacou o aspecto da oralidade para a cultura da comunidade: “nossa cultura é passada de geração para geração através da fala e nossa alimentação faz parte disso tudo. [...] As crianças desde pequenas já sabem o que é alimentação tradicional Guarani”, muito embora, acrescente-se, nem sempre tenham acesso aos mesmos alimentos que seus ancestrais tiveram.

Em com conversa com Cecília Brizola, Coordenadora da Escola, e indicada pelo Cacique como uma pessoa adequada para falar sobre a tradição alimentar da comunidade, quando questionada sobre a alimentação na aldeia, como era antigamente e como está hoje, referiu que houveram mudanças, mas que elas não partiram de uma demanda da comunidade, mas pela necessidade de adap-

tação para garantia da subsistência. Também discorreu sobre alguns alimentos tradicionais que recorda de sua infância:

“Falando do antigamente e de agora, um pouco mudou, mas não é por causa de nós que mudou. É porque a gente não tem pra plantar, pode ser porque é pequeno e além de pequeno, a terra não é bom. Porque a gente já vê no chão que não vai dar, se vai dar ou não, aipim, batata-doce, milho e se vai dar feijão, alguma coisa assim. [...] Antigamente não era assim. Antigamente a gente plantava. De manhã a gente pegava e fazia farofa, mas só com água, não com mistura tudo. E daí fazia o café [da manhã] com mel. Café [da manhã] a gente chama, mas não era com açúcar, não tinha café, não tinha nada. Então era mel. A gente esquentava ou não. [...] E caça, se tiver peixe ou pra caçar tatu ou outra coisa, bicho, a gente preparava ali e já deixava limpinho pra fazer amanhã e amanhã a gente já sabia como é que ia fazer. (Sic.) (Cecília Brizola, Coordenadora da E.I.E.F. Cacique Werá Puku)

Pensando na diferença entre a alimentação de sua infância e a atual, Cecília menciona algumas mudanças que tiveram de ser feitas para adaptar o cardápio culturalmente construído aos ingredientes que eles têm acesso no momento. Um exemplo disso é a substituição da farinha de milho pela farinha de trigo em várias receitas. O milho não é mais cultivado pela comunidade da forma e na quantidade que era quando de sua infância e a adaptação aos ingredientes comprados fora, como a farinha de trigo, gera preocupação à comunidade, pois acreditam que eles não sejam tão saudáveis e possuam muita “química”, conforme relato abaixo.

“Mas e hoje não, hoje tá difícil! Porque a gente tem uma terra pequena e não é boa pra plantar. A gente planta um pouquinho, de vez em quando, aipim, batata-doce. Às vezes é comprado, pra fazer farofa, fubá ou trigo. [...] A gente vai lá no mercado e eu sei que no fubá não tem, mas no trigo eu sei que a gente tem

que ir lá olhar qual que não tem mais química, aquele que tem menos. Porque a gente vê, porque se trazer, a criança pode ficar doente ou não. A gente precisa ter uma terra grande pra gente plantar. Agora o tempo que o cacique e as crianças estão plantando lá. Mas isso não dá pra tudo mundo, tem que ter mais. E ainda tem que ver se dá. Se não, a gente vai fazer o quê? A gente tem o açude pra gente não passar fome, porque a carne é muito cara e o peixe comprado também é caro. Então como é que a gente vive? [...] Antes o café da manhã era o mel. A gente esquentava a água. O meu pai que pegava, tinha uma cesta assim que não era furada, mais tinha uma coisa assim que tudo fechadinho pra não... daí botava assim pendurada, pra não ter formiga. Daí pegava, a mãe fazia o café [da manhã] pra gente e com farofa.” (Sic.) (Cecília Brizola, Coordenadora da E.I.E.F. Cacique Werá Puku)

A Coordenadora também menciona alguns alimentos tradicionais feitos com milho e uma bebida feita também com mel de abelha. Segundo ela, eram preparadas, pelo menos, quatro receitas a partir do milho: canjica, farofa, *mbodjapé* e *kaguidy*. Destaca-se que atualmente o *mbodjapé* é comumente feito com farinha de trigo, adquirida no supermercado.

“Farofa de fubá, feito pelo milho. Fubá e água. [...] A gente que fazia do milho, porque tinha pilão também pra socar e daí coava. Tinha peneira também. [...] Tem três tipos [de peneira] pra fazer, tem pra fazer farofa, tem pra fazer o *mbodjapé* [pão de milho, preparado com farinha de milho maduro previamente tostado⁵], que é pão. *Mbodjapé* que não é com sal nem nada. Depois disso vem o *kaguidy*, que é bebida tradicional. Então tinha três. A mais fininha vai pra fazer farofa e *mbodjapé*, que vai ser pão. Agora, a mais grossinha vai pro *kaguidy*, que é bebida.

5 VERDUM, Ricardo; ARAUJO, André (orgs.). **Experiências de assistência técnica e extensão rural junto aos povos indígenas**: o desafio da interculturalidade, p. 319.

É assim do milho vai. Por isso que a gente precisa de peneira. [...] Eu aprendi, agora que tempo que não vi mais, eu vou ter que perguntar pra minha mãe, tinha alguma coisa que a mulher não podia comer. Aquele coisinha do milho não podia comer, porque vai secar tudo e não vai ter filho. Mas é verdade isso aí. Porque a criança chorava muito, daí a mãe não queria dar, não queria dar... daí eu sei que depois ela comeu, até agora, já tá com sessenta anos e não teve filho, não tinha jeito. Então é isso que acontece, né.” (Sic.) (Cecília Brizola, Coordenadora da E.I.E.F. Cacique Werá Puku)

Um ponto presente na fala da entrevistada é a ligação entre os alimentos e todas crenças da cultura Mbyá Guarani. A entrevistada menciona, por exemplo, a função social da bebida *kaguidy*, feita de milho, mel e água, e que dependia de um contexto específico para ser ingerida e também a relação com o alimento, que não depende de um horário estipulado para ser ingerido.

“Já o *kaguidy*, que eu sabia, era pra alguém que vai sair cedo e que vai pro mato caçar. Porque esse *kaguidy*, tomar três copos, alimenta. Não fica fraca, se sente mais forte, porque daí segura aquela fome até que volte, antes de meio dia. [...] Primeiro tem que esquentar água, né. [...] Daí quem fazia era a minha mãe. Daí vai lá o meu pai pegava, vou tomar isso e já volto, não sei que horas. Mas a gente não tem hora pra comer. Ah, de manhã a gente comeu um bolinho com um cafezinho, isso e acabou. Não, a gente acorda, quando tá com fome a gente come o que quiser. Comer carne ou fritar alguma coisa. É assim.... Não tem meio dia, não tem quatro horas, não.” (Sic.) (Cecília Brizola, Coordenadora da E.I.E.F. Cacique Werá Puku)

Outro exemplo que Cecília dá sobre a tradicionalidade da alimentação Mbyá Guarani está na crença de que meninos e meninas que estão entrando na adolescência não podem se alimentar a partir de determinado horário, sob pena de causar infertilidade.

“A gente tem, a gente conversa muito na casa de reza, que mulher e menino, que vai virar homem, mudar a voz e a mulher que vai ainda vir a primeira menstruação. Pra isso a gente conversa, dizendo: oh, você tem hora pra comer só até quatro horas. Por que até quatro horas? [...] Não é proibido, mas a nossa cultura é assim. Depois da noite não tem como. Daí a gente tem que falar pras crianças, pra não dar fome. A gente tem que comer quando a gente tem fome, até quatro horas. Daí quatro horas para e começa de manhã de novo. De noite não tem como. É assim que a gente aprendeu. Quer dizer, eu aprendi assim. Mas agora, que eu já tenho filho, eu já como mais vezes, de noite, né, porque eu fico com fome, não sei o quê [...]” (Sic.) (Cecília Brizola, Coordenadora da E.I.E.F. Cacique Werá Puku)

A convivência é outro aspecto muito importante para a aldeia que, apesar de cada família viver em sua casa, em momentos de reza e de alimentação, prevalece o pensamento comunitário, conforme discorre Cecília ao afirmar que não prepara seu alimento em pequenas panelas, que sirvam apenas a si própria e a seus filhos, mas o faz em grandes recipientes para que possa dividir o alimento com quem desejar.

“A gente faz como quer, se tiver muito peixe, dá pra outra pessoa. Outra pessoa, não, da nossa família. A gente vive assim em família. Claro que cada um tem uma casa, cada um tem seu alimento, cada um tem pra fazer comidinha. Mas quando a família tem pra comer junto, come todo mundo. É como na minha casa, eu não vou fazer com panelinha pequena, só pra comer eu e meus filhos, não, eu faço numa panela grande. Feijão já é grande, eu faço e quem quiser, come. Mas tem que cuidar, tem que comer mesmo, não pode jogar fora. Eu sempre falo, isso é proibido.” (Sic.) (Cecília Brizola, Coordenadora da E.I.E.F. Cacique Werá Puku)

Por fim, destaca-se da narrativa de Cecília que o preconceito que o não-índio possui com a comunidade Mbyá Guarani da aldeia

Piraí está tão presente em todos os aspectos de sua cultura e modo de vida, que perpassa também a questão da alimentação.

“Agora as pessoas, às vezes, de fora, eu já passei e eu já ouvi muita fala lá do *jurua*, não é falar mal, mas é verdade, né. As pessoas, só porque a minha filha tá assim magrinha, [falamos:] ah, você não cuida, você trabalha, mas o que que você compra? Por acaso sabe o que que eu tô comprando? Por acaso conhece? Me conhece? Não. Eu compro, eu dou comida, mas a doença não espera. A doença vai chegar daqui um momento. A doença vai chegar e te mata, mesmo que alguém cuida, não tem como. Graças à Deus não tem mais desnutrição. Porque isso já aconteceu com duas pessoas aqui na aldeia e a gente ouviu muito! O culpado é a mãe, o culpado é o pai! Não... Por que que isso acontece? Pensando bem, porque a gente não tem pra plantar o milho, não tem pra plantar... o que a gente quer, a gente tem que comprar lá fora e tem um monte de remédio, um monte de coisa que a gente nem conhece e faz doença. A própria comida que foi feito lá. Tem que pensar nisso. A gente cuida, como a gente aprendeu com nossa mãe.” (Sic.) (Cecília Brizola, Coordenadora da E.I.E.F. Cacique Werá Puku).

1.4. Merenda escolar e cardápio indígena

A questão da merenda escolar é muito importante para a aldeia Piraí, uma vez que necessitam dela para suprir a demanda por alimento. De acordo com o Cacique Ronaldo, existem 58 alunos(as) matriculados(as) na Escola Indígena de Ensino Fundamental Cacique Werá Puku, dado divergente do fornecido pela Gerência Regional de Educação da região de Joinville, que enumera 48 alunos, e suas famílias contam com as refeições feitas na escola para alimentar essas crianças.

Conforme relata Cecília, os(as) alunos(as) que estudam no período matutino, por exemplo, saem de casa e vão direto para a

escola. No intervalo das aulas, às 9h30min, fazem sua primeira refeição do dia, que é de comida salgada, como arroz, feijão, carne e verduras. Às 12h30min, ao final do período, também almoçam na escola esse mesmo cardápio. Para os(as) alunos(as) do período vespertino, a lógica é a mesma, com a diferença de que seu cardápio é “mais pesado”, pois são crianças maiores, de 6º a 9º ano do Ensino Fundamental.

“Quem prepara na escola é a Sonia, a merendeira. O que ela prepara, tudo as crianças gosta. Não vi ninguém reclamar. Só que eu falo, de manhã eles não quer comer, só doce, e acabou. Não. Por isso a gente, o cacique mesmo fala, fazer de manhã [café da manhã com comida doce], por exemplo, a criança come ali e depois? Depois vai ficar com fome, não tem como. Então em vez de comer bolinho, bolo, tem que comer salgado. Qualquer salgado já tá bom. [...]. Porque cada um come no seu horário de intervalo, quem estuda de manhã, de tarde... Vamos supor, hoje fez um polenta com carne fritada, daqui a pouco, de meio dia, vai ser assim também. Mas daí de tarde é mais pesado, porque é de 6º e 9º [ano], são maiores e ficam com fome mesmo, não querem nem bolachinha nem nada, querem comida mesmo. Aí acaba ali, aí depois disso não come nada, não precisa mais comer. (Sic.) (Cecília Brizola, Coordenadora da E.I.E.F. Cacique Werá Puku)

Em conversa com Sônia, merendeira da escola, quando questionada sobre exemplos de alimentos que sejam preparados por ela para consumo das crianças na escola e que tenham origem em sua cultura Mbyá Guarani, ela afirma “beiju [pão de polvilho], xipa [lê-se “tipá”, é um pãozinho feito com farinha de milho], feijão, arroz, e essas coisas que vocês comem.” Quando questionada sobre carnes, ressalta que comem “de tudo um pouco, mas principalmente frango e peixe”. Também informa que, mesmo para a merenda preparada na escola, é necessária alguma complementação com itens que não são recebidos. Sobre as bebidas favoritas, recorda que as crianças gostam de tomar suco.

Já para José Lino, *jurua* Diretor da Escola, o currículo escolar não aborda de maneira substancial o aspecto da alimentação indígena:

“O currículo não contempla estas práticas de forma importante, apenas cita como sugestão, o que faz com que o compartilhamento dos conhecimentos, sobre a tradição alimentar da comunidade, fique restritos aos ensinamentos repassados nas unidades familiares e nas reuniões na casa de reza (*opy*). Apesar de haver um “incentivo” por parte dos órgãos governamentais, para a preservação das raízes culturais dos povos indígenas, na questão alimentar existe um enorme conflito, pois fala-se num “cardápio indígena” porém, os itens enviados para as aldeias para a merenda escolar, são os mesmos itens enviados para as escolas “brancas.” (José Lino de Souza Filho, Diretor da E. I. E. F. Cacique Werá Puku)

O Diretor ainda completa referindo que o cardápio não é adaptado à realidade e à cultura Mbyá Guarani e que existe muita diferença entre o que é estipulado pelo cardápio oficial e os alimentos efetivamente recebidos do Estado pela comunidade.

No cardápio oficial disponibilizado no site da Secretaria de Educação de Santa Catarina foi observado a inclusão de itens tradicionalmente presentes na alimentação indígena como mandioca e milho. Entretanto observou-se um contraste com a presença de produtos industrializados como achocolatados, macarrão, biscoitos caseiros, bolo de chocolate entre outros, sendo ofertado refeições completas em alguns dias e lanches em outros. Corroborando com as reclamações feita pela entrevistada Cecília quanto ao consumo de lanches doces no lugar de uma refeição salgada que seria, segundo ela, o ideal para os alunos. Ainda de acordo com a Gerência Regional de Educação da região de Joinville, os cardápios são desenvolvidos pela nutricionista da Secretaria da Educação Estadual com participação de lideranças indígenas e levando em conta o valor nutricional das refeições.

1.5. Apoio e incentivo ao acesso à alimentação

Todos(as) os(as) atores da pesquisa demonstram insatisfação com relação à proteção e promoção do DHAA da comunidade, por variados fatores. Destacam-se: **a)** a pendência judicial da demarcação da TI, que os coloca numa situação de insegurança com relação ao futuro. Em uma das conversas, inclusive, foi mencionada a iminência da duplicação da BR-280, que faz fronteira com a TI, o que ameaça ainda mais o espaço da comunidade. Espaço este, que conforme relatos do ano anterior, já é reduzido com relação ao que originalmente a comunidade ocupava:

“Era maior, essa aqui era mata. Aí cortaram a rodovia no meio das terras [...] no arrozal também era mata, antes quando nossos avós moravam aqui, né, era tudo mata, né. Mas daí já desmataram tudo pra plantar arroz. [...] se fosse demarcado isso aí era pra nós, se fosse demarcada a terra. [...] Ali era também arrozal e não dá nem pra plantar o milho.” (Vice-Cacique e Professor de Arte Indígena, Gabriel Pires)

O pouco território disponível para o cultivo é um dos fatores debatidos com a aldeia *Tiarajú*. Segundo o vice-cacique Gabriel Pires:

“[...] Até alguma coisinha dá, mas muitos, pra plantar muitos coisas não, né. Só a gente planta alguma coisinha ali, milho e até mandioca, essas coisas, batata doce, né. [...] Isso que a gente sempre luta, né, pra ter mais terra, isso que... mas a gente precisa mais de terra, né. De, como a gente tá falando, pra poder plantar. O que que vai sair nesse lugar, não vai sair nada. A gente tá pedindo assim, de arar, alguma coisa, mas tem que ter mais espaço, mais terra. Isso que a gente falta isso, pra nós” (Sic.) (Vice-Cacique e Professor de Arte Indígena, Gabriel Pires) (Dalonso, Y. da S.. *et al.*, 2017.)

Além disso, **b)** também a baixa qualidade das terras em que estão localizados, tanto em termos de espaço quanto em termos de

qualidade do solo para suas plantações; e **c)** ausência e insuficiência de políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas específicas das comunidades Mbyá Guarani da região. Ausência no caso dos incentivos à plantação e fornecimento de alimentos complementares aos que cultivam e recebem através da escola e insuficiência no caso da merenda escolar, por exemplo, que auxilia na garantia da alimentação das famílias ao longo do ano letivo, mas que nos períodos de recesso escolar e férias torna a subsistência um desafio ainda maior.

Durante as visitas realizadas este ano, especificamente, notou-se a presença de uma plantação em desenvolvimento. Em uma das oportunidades, o próprio Cacique Ronaldo, acompanhado de alguns jovens, estava trabalhando no arado de terra para plantio de batatas yacon, milho, melancia etc. Questionado sobre a origem do instrumento mecânico que estavam usando, enxadas, mudas e sementes, explicou que recebeu “de amigos”. Perguntado se tratava-se de algum incentivo governamental para a plantação e ele disse que não, sem especificar exatamente. Também mencionou que esse ano conseguirão fazer essa plantação, mas que é sempre difícil porque vivem querendo invadir as terras e pegar o espaço que é deles.

Nota-se, a partir da fala do cacique Ronaldo, por exemplo, o desânimo com algumas lutas e reivindicações que, de acordo com ele, vêm se desenvolvendo ao longo de séculos, como o direito à terra e o direito à alimentação adequada. Este último direito, que para os Mbyá Guarani possui significado muito diverso do que para a maioria dos *jurua* (não-índios).

“Eu estou realmente cansado de buscar maior quantidade de merenda para a escola. Eles mandam, vamos dizer, 5 Kg de arroz, 3 Kg de feijão, por exemplo, e isso não é suficiente. Aqui as crianças têm que comer o quanto elas querem, não pode proibir de comer dois pratos, se elas quiserem. É diferente das escolas de vocês. O alimento para elas é muito importante, por-

que alimenta o corpo e alimenta a alma e elas têm que estar com a alma alimentada.” (Ronaldo Costa, Cacique)

Não é a primeira vez que as pesquisadoras mantêm contato com a Aldeia Pirai e escutam deles suas falas acerca do direito à alimentação. Em uma oportunidade no ano anterior outro representante da comunidade já destacou a tentativa constante de manter vivas tradições culturais, como àquelas relacionadas ao alimento, em meio a tantas dificuldades enfrentadas.

“A gente sempre mantém essa tradição do milho, da mandioca...[...] Porque o cacique que sempre guarda o milho colorido para depois plantar e depois guardar. Isso aí não joga fora, sempre guarda. Tem a mandioca também, né, que nós plantamos aqui... [...] É, não tem muito lugar para plantar, mas a gente planta... espaço aqui a gente não tem. [...] A gente pesca de fora pra botar ali no açude [...]” (Sic.) (Vice-Cacique e Professor de Arte Indígena, Gabriel Pires)⁶

A partir dessas entrevistas, o que se pode notar sobre apoio e incentivo ao acesso à alimentação na comunidade Pirai é que as políticas públicas são poucas, quando não inexistentes e não dão conta das necessidades da comunidade para garantia do direito humano à alimentação adequada.

1.6. Atividade sobre práticas alimentares na Escola Indígena de Ensino Fundamental Cacique Werà Puku

Em 07 de dezembro de 2018, na fase final da presente investigação, realizou-se uma atividade de práticas alimentares com os alunos da Escola Indígena de Ensino Fundamental Cacique Werà

6 DALONSO, Y. da S.; LAPA, F. B; BAIL, S. Z. 2017. **Agricultura Familiar em Terras Indígenas**: uma abordagem prática da legalização fundiária e do direito à alimentação no Brasil, p. 19-20.

Puku. Tal atividade aconteceu durante o período de aula e contou com o envolvimento das crianças e responsáveis pela escola para elaboração de uma receita citada como tradicional pelos entrevistados comandada pela professora indígena que, com a participação dos(as) alunos(as), elaborou e serviu os preparos *mbodjapé e xipa*.

1.7. Encaminhamentos

Por fim, resultados parciais deste estudo foram compartilhados com o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN) de Joinville em reunião no dia 12 de novembro de 2018, seguido de acompanhamento da visita a comunidade indígena com o COMSEAN e o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de Santa Catarina (CONSEA/SC) no dia 14 de novembro de 2018. 3

O Conselho Estadual havia recebido uma denúncia sobre a violação de direitos humanos, especificamente do DHAA, na aldeia e convidou a equipe da presente pesquisa para apresentar seus trabalhos desenvolvidos com a comunidade e também para acompanhar a visita *in loco*.

Nesta oportunidade, membros(as) dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional Municipal (de Joinville) e do Estado de Santa Catarina, puderam constatar a situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar vivenciada pela comunidade da Aldeia Piraí. A roda de conversa na aldeia contou com a participação de professores(as) da Escola, *juruás* e indígenas, do Cacique Ronaldo e demais lideranças da comunidade. A partir daí, o Conselho Estadual ficou responsável por elaborar um relatório sobre a realidade encontrada na visita e de socializar essas evidências junto ao Poder Público para que providências sejam tomadas.

Ainda, a presente versão final da pesquisa será apresentada ao Procurador do Ministério Público Federal de Joinville, Dr. Tiago

Gutierrez, entidade apoiadora da pesquisa, ao Prefeito do Município de Araquari/SC, Sr. Clenilton Carlos Pereira, bem como ao Governador de Santa Catarina, Sr. Carlos Moisés da Silva.

Nesse sentido, conforme relatado acima, surgiram novas demandas relacionadas à comunidade indígena estudada, o que possibilitou outros encaminhamentos e resultados ainda mais concretos que o esperado inicialmente.

Ademais, a presente investigação subsidiou a construção do modelo metodológico para investigação em outras nove aldeias da subseção judiciária de Joinville que possuem unidade escolar. Desta forma, esse modelo metodológico foi institucionalizado no âmbito das pesquisas apoiadas pela Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE) e será desenvolvida durante o corrente ano de 2019.

Por conseguinte, este estudo possibilitou um olhar mais acurado sobre o atendimento das prerrogativas do PNAE no contexto indígena do nordeste do estado de Santa Catarina, levando em conta as peculiaridades locais, e contribuindo para ampliação da investigação quanto ao direito à alimentação junto a outras comunidades indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

ANGROSINO, Michael. 2009. *Etnografia e observação participante*. Porto Alegre: Artmed.

BANCOMUNDIAL.2016.*RelatórioAnual*. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/161551475494167867/Relat%C3%B3rio-anual-de-2016-do-Banco-Mundial>>. Acesso em: out. 2018.

BELLINGER, C.; ANDRADE, L.M.M. 2016. *Alimentação nas escolas indígenas: desafios para incorporar práticas e saberes*. São Paulo: Comissão Pró-Índio de São Paulo.

BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: out. 2018.

BRASIL. *Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso: 03 set. 2017.

BRIZOLA, Cecilia. 2015. *Mudanças na Língua Guarani Falada na Aldeia Pirai/Araquari/SC*. Trabalho de Conclusão de Curso de Licenciatura Intercultural Indígena do Sul da Mata Atlântica: UFSC/ Florianópolis/SC.

CARVALHO, Maria Janete Albuquerque de. 2008. *Os Guarani e as políticas fundiárias do Estado Brasileiro: dinâmica social e reconfiguração territorial em Santa Catarina*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília (UnB).

DALONSO, Y. da S.; LAPA, F. B; BAIL, S. Z. 2017. *Agricultura Familiar em Terras Indígenas: uma abordagem prática da legalização fundiária e do direito à alimentação no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oda-alc.org/desarrollo-investigativo/>>. Acesso em: 22 out. 2018.

DARELLA, Maria Dorothea Post. 2014. *Territorialidade e territorialização Guarani no litoral de Santa Catarina*. Tellus, vol. 6, 79-110.

FAO. 2014. *O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil um Retrato Multidimensional - Relatório*. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/o-estado-da-seguranca-alimentar-e-nutricional-no-brasil-um-retrato-multidimensional-relatorio-2014/>>. Acesso em: out. 2018.

FAO. 2015. *O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil*. Disponível em: <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Brasil/docs/SOFI_Brasil_2015_final.pdf>. Acesso em: out. 2018.

FARIA, Camila Salles de; MALINA, Léa Lameirinhas. 2013. *Os Guarani do litoral norte de Santa Catarina: tensões entre o uso da terra e a propriedade privada capitalista*. Agrária (São Paulo. Online), vol. 19, 127-157.

FREITAS, A.C. S., SZYMCZAK, M. B. 2016. *A identidade cultural indígena: Um olhar sobre a realidade da aldeia Tiaraju - Araquari/SC*. Rev. Maiêutica, Indaial, v. 4, n. 1, p. 33-44.

FUNAI- Fundação Nacional do Índio. 2010. *Terras Indígenas*. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em: nov. 2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. 2015. *Curso PNAE*. Caderno de estudos. Disponível em: <<http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/>>

formacao-pela-escola-411/moddulos-543/2650-pnae-cadernos-de-estu do-4468> Acesso em: ago. 2016.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. *Terras indígenas*. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/pt-br/terras-indigenas/4166#direitos>>. Acesso em 03 nov. 2018.

PORTAL BRASIL. 2014. *Programa de acesso à alimentação escolar contribui para combate à fome no País*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/educacao/2014/09/programa-de-acesso-a-alimentacao-escolar-contribui-para-combate-a-fome-no-pais>>. Acesso: 19 jul. 2016.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira. 1988. *Relatos Oraís: do 'indizível' ao 'dizível'*. In: Olga de Moraes Von Simson (org) *Experimentos com histórias de vida*. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1988, pp. 15-43.

SANTA CATARINA RURAL (SC RURAL). 2009. *Projeto Microbacias 3: Etnodesenvolvimento para as Populações Indígenas*. Disponível em: <<http://www.scrural.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/04/Trabalho-com-Popula%C3%A7%C3%B5es-Indigenas-SC-Rural.pdf>>. Acesso: 07 abr. 2017.

SECRETARIA DO ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA. *Cardápios Indígenas - meses frios 2018*. Disponível em: <<http://www.sed.sc.gov.br/documentos/alimentacao-escolar-2015-525/cardapios-2018/cardapios-autogestao-2018/cardapios-dos-meses-frios-2018>>. Acesso em: abr. 2019.

SECRETARIA DO ESTADO DA EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA. *Cardápios Indígenas - meses quentes 2018*. Disponível em: <<http://www.sed.sc.gov.br/documentos/alimentacao-escolar-2015-525/cardapios-2018/cardapios-autogestao-2018/cardapios-indigenas-meses-quentes-2018>>. Acesso em: abr. 2019.

THIOLLENT, Michel. 1981. *Crítica Metodológica, Investigação Social e Enquête Operária*. São Paulo. Livraria e ed. Polis.

VERDUM, Ricardo; ARAUJO, André (orgs.). *Experiências de assistência técnica e extensão rural junto aos povos indígenas: o desafio da interculturalidade*. Brasília, DF: NEAD, 2010. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-2583697-3759191-lt_Livro_experincias_de_-24762814.pdf>. Acesso em: out. 2018.

WORLD BANK. 2001. *Populações Indígenas*. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/334701468769789953/pdf/multi0page.pdf>>. Acesso: 14 ago. 2017.

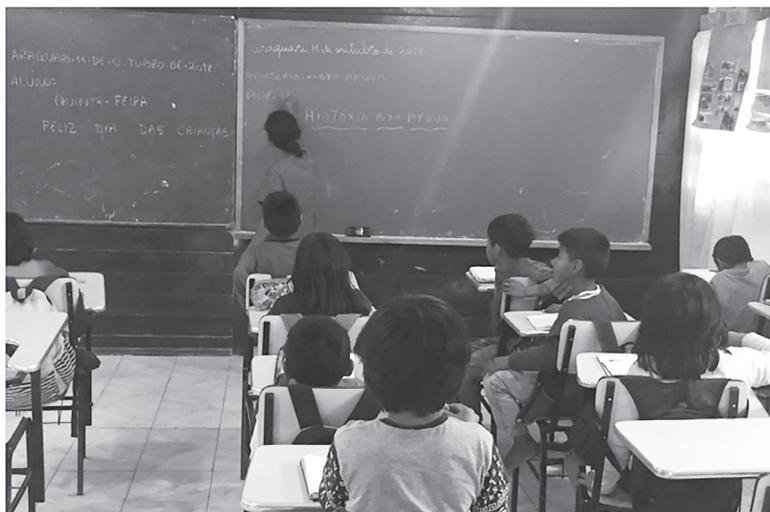
Ilustração 1 – IMAGENS DAS VISITAS À ALDEIA PIRAIÁ (TIARAJÚ)

Imagem 01: Crianças da Aldeia Piraiá (Tiarajú)



Fonte: As autoras (2018)

Ilustração 02: Aula de alfabetização em Guarani, na Escola Indígena de Ensino Fundamental Cacique Werá Puku



Fonte: As autoras (2018)

ILUSTRAÇÃO 03: Atividade de resgate de práticas alimentares na Escola, em 07/12/2018



Fonte: As autoras (2018)

ILUSTRAÇÃO 04: Atividade de resgate de práticas alimentares na Escola, em 07/12/2018



Fonte: As autoras (2018)

CAPÍTULO VIII

ANÁLISIS DE POLÍTICAS SOBRE PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Julia E. Casadoumecq Simonelli¹

Magdalena I. García Rossi²

Karina G. Carpintero³

Siro L. de Martini⁴

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo propone analizar el estado de situación de las pérdidas y desperdicios de alimentos (PDA) en el ámbito de la

1 Abogada (UCA). Investigadora y miembro del Centro de Investigación en Sistema Interamericano (UCA). Especialización en Derecho y Política de los Recursos Naturales y del Ambiente (Universidad de Buenos Aires). Contacto: juliacasadoumecq@gmail.com.

2 Abogada (UCA). Investigadora y miembro del Centro de Investigación en Sistema Interamericano (UCA). Magister en Derecho Administrativo y Administración Pública (Universidad de Buenos Aires) y en Argumentación Jurídica (Universidad de Alicante). Contacto: magdalenaigr@gmail.com.

3 Abogada (UCA). Investigadora y miembro del Centro de Investigación en Sistema Interamericano (UCA). Maestrando en Derecho Constitucional y Derechos Humanos (Universidad de Palermo) y en Argumentación Jurídica (Universidad de Alicante). Abogada de la Clínica Jurídica de Interés Público (Universidad de Palermo). Profesora adscripta en la cátedra de Derechos Humanos (UCA). Contacto: karinacarpintero@gmail.com.

4 Abogado. Especialista en Derechos Humanos y Derecho Penal (UCA). Doctorando en Ciencias Jurídicas (UCA). Director del Centro de Investigación en Sistema Interamericano (UCA). Docente titular en la cátedra de Derechos Humanos (UCA). Contacto: sirodemartini@yahoo.com.ar.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵ e identificar las políticas públicas existentes en respuesta a dicho diagnóstico. En base a los resultados de la investigación realizada, se han elaborado distintas recomendaciones orientadas a la gestión pública con el propósito de lograr sistemas alimentarios más sostenibles, en un todo de acuerdo con lo previsto en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). Ello en el entendimiento que los alimentos que se desechan continuamente como simple desperdicio pueden constituir un recurso apto para ser redistribuido y consumido por los sectores a los que se les dificulta el acceso a los alimentos.

La metodología de investigación ha sido exploratoria, a través de la recopilación y análisis de información pública disponible y de solicitudes realizadas ante entidades públicas, a los fines de obtener de datos oficiales con respecto a las pérdidas y desperdicios de alimentos. Asimismo, se incorpora una metodología explicativa a fin de reflexionar sobre las causas que motivaron la implementación de políticas locales, para luego realizar recomendaciones sobre la efectividad de la misma en la problemática analizada.

Consideramos que el alcance del presente trabajo, referido al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, responde a un contexto actual en donde los gobiernos municipales se encuentran ante una agenda urbana cada vez más compleja, la cual exige un rol más activo en la implementación de sistemas de gobernanza orientados hacia la sostenibilidad urbana.

Entendemos que esta investigación guarda la potencialidad de

5 La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la capital federal de la República Argentina y a su vez es una ciudad de régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción (Art 129 Constitución Nacional). Conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones y ejerce todo el poder no conferido al Gobierno Federal (Art. 1 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

funcionar como un disparador para nuevas líneas de investigación, encaradas tanto desde la perspectiva de la sostenibilidad ambiental como de la seguridad alimentaria y pretendería realizar recomendaciones al Frente Parlamentario contra el Hambre en Argentina u otras organizaciones interesadas en la temática.

La presente investigación toma como punto de partida el informe de la FAO que estima que 1.300 millones de toneladas de alimentos se desperdician anualmente en el mundo (FAO, 2013). Para la región de América Latina y el Caribe, se estima que el 15% de los alimentos disponibles se pierden o desperdician cada año. En particular, se calculan mayores índices de desperdicios en las etapas de producción y consumo, alcanzando un porcentaje estimado del 28%. En Argentina, un primer ejercicio de estimación señala que el 12,5 % de la producción se pierde o desperdicia, lo que significa un total de 16 millones de toneladas de alimentos al año (MINAGRO,2015).

Estas cifras nos dan una idea de la magnitud del problema en cuanto a la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, reduciendo la disponibilidad de alimentos, generando pérdidas para los productores y aumentando los daños de los desperdicios para el ambiente.

Por otro lado, según se publica en los últimos prospectos mundiales de urbanización de la ONU, más la mitad de la población global se encuentra viviendo en zonas urbanas (en comparación a las rurales) y se proyecta que crecerá a casi un 70% para el año 2050 (ONU, 2018). Dicho informe también destaca que actualmente, dentro de las regiones con mayor índice de urbanización se encuentra América Latina, con un 80% de su población viviendo en áreas urbanas.

Dada la complejidad de estas problemáticas, surge la necesidad de efectuar un abordaje interdisciplinario e intersectorial, resultando de vital importancia no solamente la coordinación a nivel regional -

entendida como una estrategia mundial dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el 2030 - sino también la acción a nivel local para implementar las medidas que efectivamente ayuden a mitigar los efectos negativos de las pérdidas y desperdicios según las características de cada localidad en particular .

Enmarcados en dicho contexto internacional de ODS, en particular el Objetivo N°2, establece que para el año 2030 se espera: *“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.”* Entre sus metas se cuentan *“... asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año”*, así como *“...asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos...”* y *“... 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”*. Por su parte, el Objetivo N° 12, en miras a garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, comprende entre sus metas *“...reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización”*.

En el mismo sentido, la III Cumbre de regiones sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria, celebrada en Cuenca, Ecuador, en abril del año 2018, se basó en la premisa de que *“...el hambre y la inseguridad alimentaria ocupan un lugar central en las preocupaciones mundiales para el logro de un desarrollo sostenible, inclusivo y equitativo.”* La Carta de Cuenca, a la que se arribó luego de extensas jornadas de debate y reflexión, declara como uno de sus puntos centrales, la necesidad de: *“Exigir acciones efectivas para reducir la pérdida de alimentos a lo largo de la cadena de producción y consumo, como el establecimiento de bancos de alimentos, cadenas*

cortas, promoción de buenas prácticas agrícolas e industriales, producción de energías alternativas o consumo sustentable”.

Centrándonos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir del año 2017 se encuentra en funcionamiento el programa *Cuidemos los Alimentos*⁶, el cual se complementa a nivel nacional con el *Programa Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos*⁷, cuyo principal objetivo es coordinar e implementar políticas públicas que atiendan las causas y los efectos de las pérdidas y desperdicios de alimentos.

Cabe destacar que de un ejercicio realizado entre 2013 y 2015, con el apoyo de la Universidad de Bologna, el total estimado de PDA en Argentina es de 16 millones de toneladas de alimentos, lo que representa el 12,5% de la producción agroalimentaria (MINAGRO, 2015). A su vez, a partir de un estudio posterior realizado para el ámbito de la Ciudad, se estima que los consumidores desechan un promedio de 8,4 kg de comida por año en sus hogares (2,9 kg por habitante), lo que representa un total estimado de 9.500 toneladas de alimentos desperdiciados a nivel urbano⁸.

El objetivo de este trabajo será entonces identificar las iniciativas llevadas a cabo en el ámbito de la Ciudad, desde la gestión pública y también desde otras organizaciones intermedias, en respuesta a los resultados arrojados por estos primeros diagnósticos de pérdida y desperdicios de alimentos.

1. PROGRAMA CUIDEMOS LOS ALIMENTOS

El programa *Cuidemos los Alimentos*⁹ fue creado en el año 2017, dentro del ámbito específico de la Ciudad de Autónoma de

6 Resolución 126/2017 de la Secretaría General de Relaciones Internacionales.

7 Resolución 392/2015 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

8 <http://www.buenosaires.gob.ar/alimentos/datos-y-estadisticas>

9 Resolución 126/2017, Secretaría General de Relaciones Internacionales.

Buenos Aires, con el objetivo de desarrollar una política alimentaria urbana sostenible promoviendo hábitos de consumo y producción responsables, a fin de reducir el desperdicio de alimentos. El Programa procura abordar la dimensión económica, social, y ambiental del desarrollo sostenible, coordinando acciones e instrumentos de política pública desarrollados a tal efecto.

En cuanto a las autoridades públicas participantes, el Programa está integrado por una “*Mesa de Alimentos*” que incluye a diversas áreas de gobierno abocadas al sector tanto ambiental como social¹⁰. A la fecha del presente trabajo, las áreas a nivel local que conforman dicha Mesa son las siguientes: la *Secretaría General y Relaciones Internacionales*; la *Secretaría de Desarrollo Ciudadano*, cuyos objetivos incluyen la planificación de programas, proyectos y actividades “transversales” que involucren la calidad de vida y el desarrollo ciudadano; el *Ministerio de Ambiente y Espacio Público* y la *Agencia de Protección Ambiental*¹¹, cuyas facultas refieren a la planificación, programación y ejecución de acciones orientadas a la calidad ambiental de la Ciudad y al desarrollo de sistemas de mediciones e indicadores de desarrollo sostenible .

Esta iniciativa surgió a partir de la adhesión al *Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán* (que se tratará en un apartado más adelante), a través del cual la Ciudad se comprometió, junto con más de 100 ciudades de distintas regiones del mundo, a desarrollar sistemas alimentarios sostenibles que garanticen alimentos saluda-

10 Aunque la coordinación está formalmente bajo la órbita de la Secretaría General y Relaciones Internacionales, en virtud de que dicha dependencia asiste al Jefe de Gobierno en las relaciones internacionales de la Ciudad, así como en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de gobierno.

11 Creada a través de la Ley N° 2628/07, como una entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad con competencias en Política Ambiental entendida como el “conjunto de instrumentos de gestión para preservar la salud y el ambiente de los habitantes” de la ciudad .

bles y accesibles a toda su población, protejan la biodiversidad y reduzcan el desperdicio de alimentos. Asimismo, cabe destacar que la Ciudad también suscribió a los ODS enunciados en el marco de la Agenda 2030 en el año 2016. Desde el Programa Cuidemos los Alimentos se informa que sus acciones se orientan a la promoción de los siguientes: Erradicar la pobreza (ODS 1); Erradicar el hambre (ODS 2); Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ODS 11); Garantizar modelos de producción y consumo responsables y sostenibles (ODS 12); Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático (ODS 13).

Este Programa a su vez puede enmarcarse dentro de una política nacional que existe formalmente en Argentina desde el año 2015 a partir de la creación del *Programa Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos*¹², cuyo principal objetivo es coordinar, proponer e implementar políticas públicas que atiendan las causas y los efectos de las PDA, con la participación de representantes tanto del sector público como del privado, e incluyendo organismos internacionales, entre otros.

A los fines de profundizar el diseño de instrumentos de intervención política en los distintos eslabones de la cadena alimenticia, las iniciativas emprendidas desde el Programa Nacional se realizan en función de tres pilares fundamentales: a) gobernanza y alianzas; b) investigación, tecnología y conocimiento, y c) comunicación. Dentro de las acciones emprendidas a nivel nacional, se destacan las realizadas en el ámbito de la difusión de información, sobre todo a partir de la campaña denominada “*Valoremos los Alimentos*” cuya presencia se registra en distintos eventos dirigidos al público en general dentro del ámbito de la Ciudad y sus alrededores.

12 Creado por Resolución 392/2015 del entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

1.1. Pérdidas y Desperdicios de Alimentos

A los fines de especificar el alcance conceptual del presente trabajo, consideramos necesario abordar previamente los conceptos incluidos en referencia a las pérdidas y los desperdicios de alimentos.

Luego del relevamiento bibliográfico realizado, hemos notado que ha existido un debate terminológico en torno a estos conceptos, en tanto que la temática ha sido abordada desde distintas perspectivas. Principalmente, se distinguen dos enfoques: uno que se centra en los alimentos y otro en el desperdicio¹³.

Nos referiremos en particular la perspectiva que se centra en los alimentos, la cual considera como punto de partida los alimentos comestibles y destinados al consumo humano, que se pierden o descartan en algún punto de la cadena alimentaria. Esto conduce a considerar el funcionamiento del sistema alimentario, identificando el eslabón de la cadena en el cual físicamente se producen las pérdidas o el desperdicio de alimentos (HLPE, 2014).

Partiendo desde este enfoque, entendemos que las pérdidas de alimentos se producirán en las primeras fases de las cadenas alimentarias, vinculado con el proceso productivo, y los desperdicios de alimentos tiene lugar en las fases posteriores, identificadas en mayor medida con el ámbito del consumidor.

En base a lo determinado por la FAO, consideraremos como

13 El enfoque relacionado con el desperdicio deriva de la preocupación por reducir los desperdicios de cualquier tipo, no solamente los alimentos, y las repercusiones negativas y costos del tratamiento de dichos desperdicios. Este enfoque se refleja en las consideraciones respecto del impacto ambiental del desperdicio y las alternativas como el reciclado, la producción de energía, el compost para devolver nutrientes al suelo, incinerado o arrojado a un vertedero.

“*desperdicios alimentarios*” a los alimentos inicialmente destinados al consumo que son desechados y se originan principalmente durante: 1) la comercialización al sector minorista y 2) durante la preparación y consumo posterior en hogares o actividades gastronómicas (FAO, 2014). De esta forma, reconocemos a los desperdicios de alimentos como una parte distinta de las pérdidas, en tanto que se originan en una etapa diferente de la cadena alimentaria.

Nuestro trabajo abordará sobre todo la temática de los desperdicios, en consideración a que en las ciudades (tal como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) se ubica el mayor segmento de comercialización y consumo, resultando ser fuente primaria de generación de desperdicios, que en general pasan a formar parte de la masa de residuos sólidos urbanos.

Tal como mencionamos al comienzo del presente trabajo, a través de un primer ejercicio de estimación de PDA realizado en 2015 para la Argentina, impulsado por el Programa Nacional, en conjunto con la Universidad de Bologna, se estima que alrededor de 16 millones de toneladas de alimentos se pierden o desperdician por año, lo que representa el 12,5% de la producción agroalimentaria. Aunque dicho porcentaje resulta muy inferior al promedio mundial de 30% estimado por la FAO, se observan sectores como el hortícola o el frutícola con un porcentaje del 45%, es decir porcentajes similares e incluso superiores a los estimados a nivel mundial (MINAGRO, 2015).

Si bien el propio informe del estudio indica que estas estimaciones son muy preliminares y requieren mayores ajustes metodológicos, cabe destacar que se identifican como pérdidas al 90% del total estimado, en tanto que el desperdicio representa un 10%. Estos porcentajes se traducen en toneladas de alimentos cuyas cifras resultan aún más inquietantes: 14,5 millones como pérdidas y 1,5 millones como desperdicio (MINAGRO, 2015).

Un año después, a partir del estudio metodológico que se realizó a nivel nacional, el gobierno de la Ciudad impulsó dentro de su propio ámbito un diagnóstico más específico sobre el desperdicio de alimentos en la etapa de consumo en hogares, nuevamente con la colaboración de la Universidad de Bolonia. El objetivo de dicho trabajo no fue solamente determinar la cantidad (y el valor monetario) de desperdicios de alimentos generados por los hogares de la Ciudad; sino que también se incluyeron entre sus objetivos la caracterización de los hogares en relación a las causas percibidas de los desperdicios de alimentos y el análisis de la actitud individual hacia el desperdicio de alimentos.

Entendemos que estas dos últimas características resultan de vital interés a los fines de dirigir las políticas públicas en la materia, en tanto que constituyen un presupuesto necesario del relevamiento previo a los fines de inducir cambios las actitudes (o hábitos) de los consumidores que se detecten como negativas (al generar desperdicios de alimentos) y asimismo, ponen de manifiesto las necesidades percibidas de dichos consumidores, las cuales deben tener su correlato de respuesta por parte de las políticas públicas a implementar.

Entre los principales resultados de dicho estudio, se destaca que los consumidores de la Ciudad desechan un promedio de 8,4 kg de comida por año en sus hogares (2,9 kg por habitante), lo que representa un total estimado de 9.500 toneladas al año de alimentos desperdiciados a nivel urbano¹⁴. Estas cifras, a pesar de lo impactante, quedarían dentro de los parámetros de 6 a 11 kg anuales per cápita estimados por la FAO para el sector consumidor de países subdesarrollados y su vez resultan muy positivos en comparación a los 95-115 kg anuales estimados para los países de Europa y América del Norte (FAO, 2011).

14 <http://www.buenosaires.gob.ar/alimentos/datos-y-estadisticas>

1.2. Causas identificadas

Consideramos que la determinación de las causas fundamentales en la generación de desperdicios resulta de relevancia para la comprensión de esta problemática, a fin de encontrar soluciones que permitan mitigar sus efectos negativos y establecer prioridades de gestión. En este sentido, existen diversos estudios que han determinado numerosas causas de las PDA, según la fase de la cadena alimentaria que se esté examinando o el tipo de producto. Algunos estudios incluso postulan que obedecen a causas relacionadas entre sí, en tanto que las medidas que se tomen en una fase de la cadena pueden afectar al conjunto de la misma (HLPE,2014).

A los fines metodológicos, tomaremos lo propuesto por la Universidad de Bologna en cuanto a las causas más relevantes, en relación a cada eslabón de la cadena de abastecimiento, puntualmente respecto de las etapas en las cuales ocurren los desperdicios que mencionábamos anteriormente.

Dentro de la etapa de comercialización a nivel minorista, las principales causas del desperdicio se identifican con motivos estéticos (forma o aspecto desagradable) o por fechas de vencimiento acotadas (las grandes cadenas de supermercados tienen un plazo para el retiro de góndola anterior a dicha fecha) o por renovación de stock, o fin de promociones (Bologna, 2016). Asimismo, se destaca la administración ineficiente de las existencias y la imposibilidad o ineficiencia en la coordinación de donaciones de los excedentes. En la etapa de consumo final, las principales causas se identifican en la falta de planificación en las compras, el desconocimiento al momento de almacenar o de preparar los alimentos, y los errores de interpretación de las etiquetas de *“consumir preferentemente antes del...”*.

Según el estudio realizado por la Universidad de Bologna para la Ciudad, dentro de las causas identificadas como las más relevan-

tes en la generación de los desperdicios de alimentos, se detectaron las siguientes: fechas de vencimiento y fechas de consumo preferente expiradas; productos deteriorados por mala conservación o paso del tiempo; y alimentos sobrantes, originalmente destinados al aprovechamiento pero luego olvidados para su consumo¹⁵.

Entendemos que esta primera identificación de causas resulta fundamental para comprender los instrumentos de política pública necesarios a los fines de promover la concientización acerca del problema del desperdicio de alimentos en la etapa de comercialización y consumo final, sea en supermercados, en espacios gastronómicos o en hogares de las ciudades, y asimismo, fomentar un cambio de hábitos en relación al consumo y cuidado de los alimentos.

En forma complementaria, estos hallazgos guardan relación con otro estudio realizado en 2015 en referencia a la calidad de los *Residuos Sólidos Urbanos* de la Ciudad, el cual destaca que los desechos alimenticios constituyen el primer componente en el flujo de residuos sólidos (CEAMSE, 2015). Según este estudio, se calcula que aproximadamente el 43% de los residuos sólidos urbanos de la Ciudad enviados a relleno sanitario, se identifican con desechos alimenticios, lo cual implica valores que oscilan entre 1.200 Tn/día a 950 Tn/día. Dentro de sus conclusiones, el estudio también destaca que los contenidos de materiales potencialmente compostables representan porcentajes que oscilan entre el 38 al 46%, siendo factible entonces la utilización de metodologías de tratamiento biológico para disminuir el volumen y peso de los residuos a ser dispuestos en un relleno sanitario (CEAMSE, 2015).

1.3. Políticas implementadas en la ciudad

A partir de estos primeros diagnósticos, y como estrategia de abordaje, el Gobierno de la Ciudad ha realizado distintas acciones

15 <http://www.buenosaires.gob.ar/alimentos/datos-y-estadisticas>

que se enfocan en el eje de los desperdicios de alimentos. Dentro de las actividades realizadas en el marco del Programa Cuidemos los Alimentos, se destacan las siguientes:

1.3.1. Programa Mi escuela Saludable

Este programa consiste en la realización de talleres y cursos destinados a niños del segundo ciclo de escuelas públicas de la Ciudad y sus familias, incluyendo la capacitación de docentes, con el objetivo de concientizar a los miembros de la comunidad acerca de la problemática del desperdicio de alimentos y fomentar el consumo responsable de los alimentos.

1.3.2. Programa Estaciones Saludables

Este programa se dirige a la realización de charlas abiertas y talleres de cocina, destinado a la comunidad en general (sobre todo en actividades de mercados “al paso”) con el objetivo de sensibilizar sobre la importancia de planificar los menús y las compras para reducir el desperdicio de alimentos. También incluye charlas de sensibilización en dependencias de gobierno, destinados a vecinos, empleados de gobierno y la comunidad educativa.

1.3.3. Programa de Nutrición al Paso

Este programa forma parte de una puesta en valor de los mercados tradicionales de la Ciudad, buscando generar espacios en donde los vecinos accedan a productos frescos y tengan mayor contacto con los productores. Se incluyen talleres con presencia de cocineros y nutricionistas, para que la comunidad se informe con las sugerencias de ambas disciplinas. Las preparaciones que se enseñan en los talleres llevan frutas y verduras de estación como ingrediente principal. Se abordan además puntos clave como la diversificación en la selección de alimentos, el cálculo de las porciones

que se desea preparar o la creatividad para convertir las sobras en un nuevo plato, para la comprensión de rotulado, todo ellos con el objetivo de aprovechar al máximo cada uno de los ingredientes y disminuir el desperdicio.

1.3.4. Programa de Agricultura Urbana

A las iniciativas mencionadas anteriormente, se agrega el “Programa de Agricultura Urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”¹⁶ creado en el 2018 con el objeto de promover, a través de la agricultura urbana¹⁷, nuevas formas de consumo y producción de alimentos sustentables y una gestión adecuada de los residuos sólidos urbanos en su fracción orgánica.

La agricultura urbana - entendida como un sistema de producción y consumo económicamente viable, ambientalmente sustentable y socialmente justo - permite conectar a los habitantes de la ciudad con la naturaleza y sobre todo, con el origen de sus alimentos, mediante una serie de acciones que abarcan la esfera productiva, alimentaria, social y cultural.

Las prácticas de agricultura urbana, que incluyen el compostaje, incrementan y mantienen la fertilidad del suelo, característica que las ciudades han perdido. La incorporación de materia orgánica al suelo favorece su estructura, imprescindible para una óptima retención de agua y para que los nutrientes estén disponibles para los cultivos, evita la compactación de las tierras y logra un ambiente sano, equilibrado y nutritivo para las raíces. Además, supone una considerable fijación de carbono en los suelos, contribuyendo tam-

16 Resolución 15/18 de la Agencia de Protección Ambiental.

17 Se entiende por Agricultura Urbana a aquella actividad localizada en la ciudad, que cultiva, cosecha y procesa una diversidad de productos alimenticios y no alimenticios, a través de la unidad productiva de huerta, tanto vertical como horizontal.

bién a la mitigación del Cambio Climático, al reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Sumado a los beneficios ambientales de este tipo de prácticas, se debe considerar el desarrollo productivo y el consumo de alimentos saludables y de calidad, así como la tendencia hacia una relativa soberanía alimentaria. Esta última entendida como el consumo de alimentos adecuados, desde el punto de vista de la salud; producidos con métodos sostenibles, desde un punto de vista ambiental y económico, y fomentando el consumo local y autóctono dentro de la Ciudad, desde el punto de vista social y cultural.

Asimismo, mediante el Programa se intenta empoderar el rol del “Agricultor Urbano” en la comunidad como un potencial “Oficio Verde”, así como la promoción de la participación comunitaria, el armado de redes de los diferentes actores en la temática y el acceso a la información sobre la agroecología, como factor de desarrollo integral de la comunidad.

El ámbito de aplicación de este Programa se divide en dos etapas. La primera incluye a instituciones del sector público; espacios públicos y/o privados que se encuentren degradados o en desuso y al ámbito domiciliario (cultivos en espacios comunes de PH, azoteas – según Ley N° 4.428 de “Terrazas Verdes “- así como también en balcones). La segunda etapa incluye a las instituciones deportivas y/o clubes y universidades. Igualmente, esta enumeración es meramente enunciativa, permitiendo la incorporación de otros espacios.

Dentro de los beneficios del Programa se enumeran los siguientes: aportar herramientas a la resiliencia urbana mediante la aplicación de nuevas tecnologías en la cadena alimenticia; promover una adecuada gestión de residuos sólidos urbanos en lo que respecta a la fracción orgánica; restaurar espacios públicos degradados o en desuso; regenerar aquellos suelos que se encuentren degradados y/o contaminados; aumentar la participación ciudadana en proyec-

tos ambientales, aumentar el uso racional de los recursos, así como también disminuir el pasivo ambiental de la Ciudad.

1.4. Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán

Por medio del Acuerdo de París alcanzado en el año 2015, a través del cual se adoptaron los objetivos de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, la comunidad internacional reafirmó el camino de asumir una responsabilidad frente a la construcción de un futuro sostenible. A nivel municipal, a partir de la adhesión en 2015 al *Pacto de Política Alimentaria Urbana de Milán* (MUFPP o Pacto de Milán), el gobierno de la Ciudad ha asumido el compromiso de desarrollar sistemas alimentarios sostenibles que garanticen alimentos saludables y accesibles a toda su población, incluyendo la reducción de sus desperdicios.

Las ciudades adherentes del MUFPP se han comprometido a *“trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar comida sana y accesible a todos en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos de los cambios climáticos”*.

El propósito del MUFPP es ofrecer una serie de opciones estratégicas a las ciudades interesadas a lograr sistemas alimentarios más sostenibles a través de un Marco de Acción que se basa en la experiencia concreta de las ciudades participantes. Las ciudades participantes¹⁸ pueden seleccionar, adaptar y agrupar las propuestas de acción, ajustándolas a su contexto específico. No obstante ello, se identifican seis áreas principales cómo marco de acción:

18 Ciudades dentro de América del Sur: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Mar del Plata, San Fernando del Valle de Catamarca, Las Juntas (Argentina); La Paz, Sucre (Bolivia); Sao Paulo, Rio de Janeiro, Guarulhos, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba (Brasil); Bogotá, Medellín (Colombia); Quito (Ecuador); Chanchamayo (Perú).

1. Mejorar el contexto para que facilite la alimentación sostenible.
2. Fomentar entre la ciudadanía dietas sostenibles.
3. Buscar la equidad social y económica en el entorno.
4. Planificar acciones centradas en la producción alimentaria en zonas urbanas y periurbanas.
5. Mejorar el acceso a alimentos de proximidad y temporada.
6. Buscar el modo de limitar la pérdida de alimentos y la recuperación de desperdicios.

A pesar de la naturaleza no vinculante del acuerdo, muchas ciudades de MUFPP solicitaron elaborar indicadores y objetivos mensurables a fin de monitorear su progreso. En respuesta a dicha solicitud, el equipo de expertos de la FAO publicó una lista de 42 indicadores cuantitativos y cualitativos, de acuerdo con las mencionadas categorías. En particular, destacamos a continuación los indicadores específicamente propuestos en torno a las pérdidas y desperdicios de alimentos:

1. Volumen anual total de PDA.
2. Número anual de eventos y campañas dirigidas a disminuir las PDA.
3. Presencia de políticas o regulaciones que abordan la prevención de PDA, recuperación y redistribución.
4. Volumen anual total del excedente de alimentos recuperado y redistribuido para consumo humano directo.

Se agrega como **Anexo I** al presente trabajo una descripción de estos indicadores, que consideramos de valor a fin de elaborar estándares de medición de PDA, comparables entre las distintas ciudades.

1.5. Organizaciones Intermedias

En forma complementaria a las políticas de gobierno local, identificadas en el apartado anterior, las organizaciones intermedias o no gubernamentales se han configurado como actores relevantes en el abordaje de los desperdicios de alimentos, incluso con anterioridad a la implementación de dichas políticas. Incluimos a continuación una breve referencia a algunas de las organizaciones identificadas dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Cabe mencionar que en 2017 fue creada la *Red Nacional para la Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos*¹⁹ con la finalidad de coordinar organismos del sector público con este tipo de entidades, pudiendo adherir cualquier entidad del sector privado, sociedad civil e instituciones educativas²⁰. De acuerdo con la información disponible, en la actualidad la adhesión a esta Red no implica un beneficio o incentivo económico directo, sino más bien la coordinación de los distintos actores a fin de generar espacios de diálogo e intercambio de propuestas en la temática.

1.5.1. Mercado Central de Buenos Aires

El Mercado Central de Buenos Aires, principal centro de comercialización de frutas y hortalizas para el abastecimiento de la Ciudad posee un *Programa de Distribución Solidaria de Alimentos Saludable* con el fin de trabajar en la reducción de las pérdidas y desperdicios del sector, garantizando el acceso de familias vulnerables a una dieta rica en nutrientes.

Según indica la organización, a partir de la entrega de unas

19 Resolución 9-E/2017 Secretaría de Agregado de Valor, Ministerio de Agroindustria.

20 A la fecha, la Red cuenta con alrededor de 70 miembros adherentes en distintas zonas de la Argentina.

4.000 toneladas de alimentos por año colaboran con diversas organizaciones sociales y construyen una red de cooperación y ayuda mutua entre la comunidad. El reparto de los alimentos se realiza a través de organizaciones de la sociedad civil, a los fines de asegurar un mecanismo de distribución transparente y eficiente.

Sin embargo, se indica que la donación es voluntaria, por lo que los volúmenes y su frecuencia queda a voluntad del vendedor que acude al Mercado.

1.5.2. Banco de Alimentos de la Ciudad de Buenos Aires

En el año 2000, a raíz de la crisis socioeconómica en Argentina, nació el Banco de Alimentos de Buenos Aires como una iniciativa de un grupo de personas preocupadas por la situación que atravesaba el país y el permanente desperdicio de alimentos que se registraba a diario.

Actualmente conformado como una organización sin fines de lucro, el Banco recibe donaciones de alimentos y productos – que se consideran fuera del circuito comercial, pero que son perfectamente aptos para ser consumidos – por parte de empresas, productores agropecuarios y supermercados. Luego, de su clasificación, se distribuyen entre organizaciones sociales a través de las cuales se proporcionan alimentos in situ a personas de sectores vulnerables. De esta forma, garantizan la trazabilidad de la donación y auditan a las organizaciones beneficiarias.

Según la información disponible de la organización, poseen alianzas con supermercados, empresas gastronómicas y empresas “B”, cuentan con el apoyo de una comunidad de donantes de 36.240 personas y colaboran con la alimentación de más de 119.000 personas por día, llegando a ellas a través de 901 organizaciones sociales ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires y 37 partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires.

1.5.3. Proyecto Plato Lleno

Este proyecto es una iniciativa reciente, que surgió hacia el año 2013 con la intención de rescatar alimentos excedentes, totalmente aptos para el consumo, que de otra forma terminarían en la basura. Desde esta organización específicamente expresan que no están de acuerdo con comunicar que Plato Lleno es un “proyecto solidario”, entendido como “lucha contra el hambre” sino con la necesidad de rescatar alimentos de sectores que pueden originar desperdicios, sea por mala planificación o bajo consumo.

Principalmente rescatan alimentos excedentes de eventos gastronómicos, empresas y fábricas (que por ejemplo elaboran productos que no pasan controles estéticos de calidad y no pueden comercializarse) y se encargan de llevarlos en forma ágil a una institución designada, como ser hogares de tránsito y comedores comunitarios. Estos rescates no tienen ningún tipo de costo para el solicitante del rescate ni para las entidades receptoras.

Asimismo, han creado una “Red Plato Lleno”, como una iniciativa de concientización alimentaria que busca devolverle al alimento el valor que fue perdiendo durante los últimos tiempos. Hacia el 2017, Proyecto Plato Lleno (radicado en la ciudad de Buenos Aires) constituyó una red con réplicas en otras ciudades dentro de Argentina, Brasil e Uruguay.

Plato Lleno se presenta entonces como un puente entre el solicitante y el receptor, contribuyendo a que alimentos en perfecto estado sean aprovechados y no terminen en la basura, apuntando sus esfuerzos en la mejor distribución de excedentes.

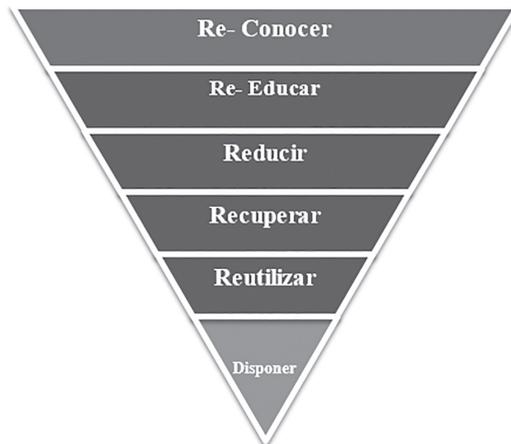
RECOMENDACIONES

Del relevamiento realizado, hemos observado que se han puesto en marcha diversas iniciativas con el objetivo primordial de con-

cientizar o generar información en miras a reducir los desperdicios de alimentos, sobre todo en el ámbito domiciliario. Sin embargo, consideramos que resta implementar, o fortalecer, los instrumentos de política pública que tengan mayor incidencia en la reducción significativa del volumen de PDA en pos de lograr sistemas agroalimentarios sostenibles, eficientes e inclusivos.

En líneas generales, se destaca la falta de información estadística en torno a la temática de PDA, que profundicen las primeras estimaciones realizadas a la fecha. En el mismo sentido, tampoco se ha obtenido información respecto de mediciones posteriores en torno a la efectividad o efectos directos de las políticas que se han implementado. Asimismo, se observa la necesidad de contar con estándares o indicadores comunes que permitan realizar un análisis proyectado en el tiempo e incluso de carácter comparativo con otras ciudades del país o de la región.

Tomando como modelo inicial la Pirámide de jerarquía para minimizar la pérdida y el desperdicio de alimentos de la FAO (HLPE, 2014), a continuación, proponemos una estrategia general de iniciativas, a impulsarse desde el sector público, las cuales entendemos deben implementarse en forma interdisciplinaria pero centralizada, a fin de asegurar una coordinación eficiente.



En este sentido, nuestra propuesta consiste en la coordinación de las siguientes iniciativas desde el sector público:

1.5.3.1. Reconocimiento. Base de datos

Realizar un estudio de relevamiento referido a volúmenes de PDA a nivel local y sus principales causas de generación, que profundice las primeras estimaciones realizadas, segmentándose según las distintas etapas de la cadena de suministro de alimentos: producción, almacenamiento, procesamiento, distribución, comercialización y uso doméstico.

En el entendimiento que esta primer etapa presenta diversas dificultades – metodológicas, económicas y logísticas, entre otras identificadas–, se propone definir una metodología estandarizada en forma previa y luego realizar los estudios a nivel local, a fin de mantener un contacto directo con las fuentes de origen relevadas.

1.5.3.2. Reconocimiento. Identificación de sectores de relevancia

Una vez recabada la información, se propone identificar los sectores con mayores índices de generación de PDA, a fin de implementar políticas públicas específicamente dirigidas a dichos segmentos: hogares, restaurantes, supermercados, mercados mayoristas, según resulte necesario en cada localidad.

1.5.3.3. Re-educación. Programas de difusión

Se propone implementar, o reforzar, los programas de concientización sobre la problemática de PDA y los volúmenes identificados en la ciudad, a efectos de generar un cambio actitudinal en los distintos actores sociales con el objetivo de evitar o reducir la generación de residuos de alimentos en origen.

Los eventos o campañas pueden estar específicamente dirigidos a centros primarios tales como instituciones educativas, comedores

comunitarios, ferias o mercados comunitarios y otras iniciativas solidarias o de economía circular.

En forma complementaria, se propone abordar las iniciativas que se orientan a la implementación (y mantenimiento en el tiempo) de huertas escolares, a fin de fomentar desde edades tempranas la revalorización del alimento, no solo considerando su valor nutricional, sino también haciendo visibles los aspectos ambientales, sociales y económicos que subyacen en el hecho de poder llevar alimentos sanos a la mesa.

1.5.3.4. Re-educación. Etiquetado en alimentos

Promover una legislación eficaz en materia de etiquetado de alimentos que permita a los consumidores diferenciar claramente las fechas de uso preferente y de vencimiento o caducidad. Entendemos que este punto se incluye dentro de la temática general de etiquetado de alimentos, la cual implica una línea de investigación en sí misma a profundizar.

1.5.3.5. Reducción y Recuperación. Sistemas de recolección, clasificación y redistribución de alimentos

Implementar un sistema de gestión integral de alimentos, que no solamente promueva la recuperación de alimentos aptos para consumo humano sino también su efectiva redistribución a los sectores vulnerados en cuanto al acceso a los alimentos.

Proponemos implementar un programa que articule servicios logísticos de recolección y redistribución junto con las tareas de clasificación e identificación de sectores más necesitados.

Esta estrategia implica coordinar al sector privado en cuanto a la recuperación y recolección de los alimentos y al sector público en cuanto a la identificación de los sectores de necesidad. En este esquema, los alimentos que aún conserven sus propiedades

de inocuidad y salubridad para ser consumidos podrán recuperarse de los mercados mayoristas, supermercados, o grandes cadenas de comercialización y luego, transportarse a los sectores previamente identificados como focos de necesidad de dichos alimentos.

Entendemos necesaria la coordinación con organizaciones intermedias – como podrían ser los Bancos de Alimentos - para asegurar una implementación eficaz y asimismo la continuidad del circuito de recuperación-clasificación-redistribución.

Esta propuesta podría generar nuevas líneas de investigación a fin de analizar en profundidad la forma más efectiva de participación por parte de los sectores intervinientes y una coordinación claramente definida desde el sector público para asegurar que los alimentos arriben en las debidas condiciones y a los sectores correspondientes.

1.5.3.6. *Reducción y Recuperación. Incentivos*

Evaluar e implementar estrategias de incentivos económicos para los distintos actores intervinientes en la cadena alimentaria propia de cada ciudad (productores, distribuidores, comercializadores y consumidores), en pos de lograr una reducción en la generación de PDA en primera instancia.

En forma subsidiaria, promover la participación de dichos actores en el proceso de recuperación de los alimentos, donde la modalidad de donación voluntaria (a diferencia del sistema sancionatorio) se registra como la principal iniciativa implementada hasta el momento en la Argentina.

Esta propuesta también podría generar otra línea de investigación en pos de verificar el funcionamiento de los incentivos fiscales en contraposición con la posible aplicación de un régimen sancionatorio.

1.5.3.7. *Reutilización. Separación diferenciada*

Implementar estrategias de separación diferenciada para los supuestos en los que la reducción o recuperación de alimentos no haya sido posible, y los mismos terminan formando parte de la masa de residuos domiciliarios orgánicos. A partir de esta separación, podrá identificarse que las PDA guardan la potencialidad de ser considerados insumos en procesos de reutilización o aprovechamiento según las características y necesidades de cada ciudad.

En complementación con las estrategias de separación, se propone implementar medidas que permitan la reutilización de los alimentos - ya no aptos para el consumo humano -, por ejemplo, para la alimentación de animales o también para las actividades de tratamiento para la obtención de abono (compost) o energía (biogás), u otros procesos que permitan aprovechar el residuo alimenticio y reducir su impacto sobre el ambiente. Estas medidas permiten recuperar la energía y nutrientes de los residuos de alimentos y se orientan como alternativa al relleno sanitario o vertedero tradicional.

Se sugiere diagramar estas medidas en distintas escalas: escala domiciliaria, implementando incentivos para la instalación de composteras en residencias particulares; escala comunitaria, implementando composteras en lugares de acceso público (por ejemplo, plazas o edificios públicos); escala comercial, fomentando sistemas de uso compartido de composteras entre los supermercados u otros locales de venta de alimentos; e incluso a escala industrial, articulándose con los servicios de disposición final de residuos urbanos.

Estas estrategias requieren el análisis de los servicios disponibles en cada ciudad de recolección y tratamientos de residuos, destacándose que los residuos alimenticios serían solamente una parte –aunque significativa – de los residuos urbanos en general.

En forma transversal a las distintas propuestas realizadas, se destaca la necesidad de fortalecer los incentivos a la investigación en

la temática de PDA y a la incorporación de las nuevas tecnologías, en pos de lograr medidas innovativas en cuanto a la preservación de los alimentos, aprovechamiento de subproductos, estrategias de redistribución. Consideramos que existe una amplia oportunidad de utilizar plataformas web que conecten a los distintos actores de la cadena agroalimentaria, identificando a los generadores de PDA (a modo de “oferta”), los posibles operadores en cuanto a la recolección y distribución, y los sectores de necesidad (a modo de “demanda”) con el objetivo de implementar un circuito de recuperación y redistribución más inmediata.

Como marco institucional de todas estas propuestas, se destaca la necesidad de reforzar las estrategias de gobernanza. Coordinar de forma centralizada las distintas autoridades públicas de referencia a nivel municipal, nacional e internacional, resulta un elemento vital en pos de implementar soluciones efectivas. Proponemos en esta oportunidad, a los gobiernos municipales a adherir a los pactos o redes internacionales en la materia – como podría ser el Pacto de Milán - e implementar los mecanismos de seguimiento y reporte estandarizados que se incluyen al presente trabajo como Anexo. Lograr la estandarización de criterios y consolidación de datos, favorecerá sin dudas el análisis comparativo dentro de la región.

Tal como se desprende del análisis realizado, la problemática de PDA se presenta como un gran desafío para los próximos años y requiere necesariamente de un abordaje interdisciplinario, con la participación de todos los estamentos de gobierno y asimismo los distintos actores del sector privado, a fin de arribar a soluciones efectivas y sostenibles desde la perspectiva no solamente ambiental, sino también social e incluso económica.

Asimismo, consideramos que existe una cuestión terminológica al tratar la temática: hablar de “desperdicios” nos remite a la idea de residuo, de descarte, de algo que no se puede aprovechar, de algo negativo, de basura sin más. Estas connotaciones de fuerte negati-

dad podrían generar – si es que no lo han generado ya – un rechazo en el abordaje de los desperdicios de alimentos, al percibirlos como algo despreciable, que no tiene valor, sucio o peligroso que vamos a querer deshacernos y peor aún, que no vamos a querer tratarlo o recibirlo en nuestros hogares. Proponemos entonces modificar esta terminología hacia la idea de “excedentes” de alimentos, en el sentido de algo que sobra, algo que sobrepasa el límite de lo razonable (en línea con las impresionantes cifras que arrojan las estimaciones de PDA), pero que sin dudas todavía guarda la aptitud de ser algo más.

Revalorizar los alimentos incluye abordar con seriedad la temática de PDA, de lograr su reducción al máximo posible, para que los alimentos alcancen desde un inicio a quienes deben realmente llegar. En una sociedad de consumo, o mejor dicho de consumismo, donde somos testigos de las toneladas de alimentos que “sobran” o “exceden” para un sector pero claramente están ausentes en otros, debemos responsabilizarnos de adoptar todas las medidas posibles para reducir y evitar que las pérdidas o desperdicios de alimentos sean la otra cara de la moneda del hambre y la desnutrición.

Comprender que el problema no es de unos pocos y que la responsabilidad es de cada uno de nosotros - sea como actores dentro del sector público o privado - será solamente el primer paso a fin de construir un futuro más sostenible e inclusivo.

BIBLIOGRAFÍA

Bologna, 2016. CIDETI, Alma Mater Atudiorum – Università di Bologna, en Representación de la República Argentina para FAO. *Diseño metodológico para la estimación del desperdicio de alimentos en la Argentina en las etapas de distribución y comercio minorista y consumo en el hogar.*

CEAMSE, 2015. Instituto de Ingeniería Sanitaria, Facultad de Ingeniería de la UBA, CEAMSE. *Estudio de calidad de los sólidos urbanos del área metropolitana de Buenos Aires.*

Comisión Europea, 2010. *Preparatory Study on Food Waste Across EU.* (Disponible en: http://ec.europa.eu/environment/eussd/pdf/bio_foodwaste_report.pdf)

FAO, 2011. *Global food losses and food waste. Extent, causes and prevention.* (Disponible en: <http://www.fao.org/3/mb060e/mb060e00.pdf>)

FAO, 2013. *Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources.* (Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/018/i3347e/i3347e.pdf>).

FAO, 2014. *Food Wastage Footprint: Full-Cost Accounting.* (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3991e.pdf>).

FAO, 2016. *Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y Caribe.* Boletín 3, febrero 2016.

FAO, 2017. *Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y Caribe.* Boletín 4, diciembre 2017.

FUSIONS EU Project, 2014. *Drivers of current food waste generation, threats of future increase and opportunities for reduction*. (Disponible en: <http://www.eu-fusions.org/index.php/publications/265-establishing-a-common-framework-for-food-waste-definition-and-identifying-its-drivers>)

HLPE, 2014. *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles*. Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. (Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3901s.pdf>)

INTA, 2013. *Pérdidas y Desperdicios. Estrategias para salvar el tercio de alimentos que se desaprovechan en el mundo*. Vol. 39 / N.º 3 / Buenos Aires, Diciembre 2013. (Disponible en: <http://ria.inta.gov.ar/sites/default/files/numeros/ria-39-3-2013.pdf>)

MINAGRO, 2015. Ministerio de Agroindustria de la República Argentina. *Informe de avance. Programa Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos 2013 – 2015*. (Disponible en: http://www.alimentosargentinos.gov.ar/HomeAlimentos/Valoremos-losAlimentos/imagenes/Informe_de_avance_PDA_2013_2015.pdf)

ONU, 2018. *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (Key Facts)* (Disponible en: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>)

Rivas A.; Blengino C.; Alvarez Toledo B; Franco D. *Un ejercicio de estimación. Pérdidas y desperdicios de alimentos en Argentina*. Revista Alimentos Argentinos, N° 65, abril 2015.

WRAP, 2012. *Household Food and Drink Waste in the United Kingdom* (Disponible en: <http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/hhfdw-2012-main.pdf.pdf>)

BIBLIOGRAFÍA

Website *Think.Eat.Save*. (Disponible en: <http://www.thinkeatsave.org/es/>)

Website Banco de Alimentos Buenos Aires. (Disponible en: <https://www.bancodealimentos.org.ar/>)

Website Proyecto Plato Lleno. (Disponible en: <https://www.platolleno.org/>)

Website Mercado Central de Buenos Aires (Disponible en: <http://www.mercadocentral.gob.ar/paginas/responsabilidad-social>)

CAPÍTULO IX

ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS EMPRENDIDAS EN MATERIA DE REDUCCIÓN DE PÉRDIDA Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS. LOS BANCOS DE ALIMENTOS EN MÉXICO

*Magda Yadira Robles Garza¹, Myrna Berenice Hinojosa García²,
Óscar Flores Torres³, Lillian Sánchez Calderoni⁴,
Natalia Isabel Guzmán Vera⁵, Miguel Morales de la Rosa⁶*

INTRODUCCIÓN

Después de las guerras mundiales se ha trabajado a nivel internacional en tratados de paz y de cooperación, lo que ha impulsado

-
- 1 Directora del Centro de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (CEDESCA) de la Academia Interamericana de Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Coahuila, México. Doctora en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid (España). yadiraroblesgarza@gmail.com.
 - 2 Myrna Berenice Hinojosa García, Investigadora del CEDESCA. Doctora en Métodos Alternos de Solución de Conflictos, por la Universidad Autónoma de Nuevo León (México). myrna_hinojosa@yahoo.com
 - 3 Oscar Flores Torres, Investigador del CEDESCA. Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Complutense de Madrid. oflores60@gmail.com
 - 4 Lillian Sánchez Calderoni, Asistente de investigación. Maestría en Derecho de la Empresa por la Universidad de Monterrey (México). lic.lilliansc@gmail.com
 - 5 Natalia Guzmán Vera, Estudiante de 5º semestre de la Licenciatura en Derecho. Universidad La Salle, Saltillo, Coahuila (México). naty_cuttie@hotmail.com
 - 6 Miguel Alejandro Morales de la Rosa, Estudiante de 9º semestre de la Licenciatura en Derecho. Universidad Autónoma de Coahuila (México). ma-mdlr95@hotmail.com

el reconocimiento de los derechos humanos. Sin embargo, todavía existe desigualdad, pobreza y, por ende, la falta de garantía de acceso a necesidades básicas, como son los alimentos. Al mismo tiempo, el agotamiento de recursos y la contaminación continúan con intensidad y, así, la degradación ambiental se ha convertido en una amenaza cada vez más grave (ONU, *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, 2015).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha conectado la promoción de la prosperidad con la protección del planeta, dualidad que se denomina *desarrollo sostenible*. Los más de 150 jefes de Estado y de Gobierno que participan en esta organización han desarrollado agendas internacionales que integran estas temáticas, para trabajar en iniciativas que, además de combatir la pobreza, favorezcan el crecimiento económico y aborden las necesidades sociales más urgentes, como la alimentación, la educación, la salud y la protección social (ONU, *La Agenda de Desarrollo Sostenible*, 2015).

En este sentido, en septiembre de 2015, los líderes mundiales se reunieron en la Cumbre del Desarrollo Sostenible y aprobaron la Agenda 2030, en la que adoptaron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son la actualización de los que se habían estado trabajando anteriormente (ONU, *La Agenda de Desarrollo Sostenible*, 2015). En el objetivo 12 refiere que el consumo y la producción responsables de alimentos reducen las pérdidas y el desperdicio de alimentos (FAO, 2018).

Al respecto, en el objetivo 5 plasmado en el Pacto de Milan (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial 2017), se dictan acciones para reducir los desperdicios en el sistema alimentario, en las cuales se menciona la educación y orientación de los residentes y empresas acerca de la prohibición de eliminación de residuos de alimentos. Esto se llevó a cabo mediante campañas en los medios de comunicación y anuncios acerca de las formas de reducir los desechos orgánicos y de los alimentos.

En el marco de todo lo anterior, se han hecho estudios sobre la pérdida y desperdicio de alimentos. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) indica que entre un cuarto y un tercio de los alimentos producidos anualmente para consumo humano se pierde o desperdicia a nivel global. Esto equivale a cerca de 1,300 millones de toneladas de alimentos, lo que se calcula que serían suficientes para alimentar a 2,000 millones de personas (Senado de la República, LXIII Legislatura, *LXIII/3PPO-59/77433*, 2017a).

Cabe mencionar que las estadísticas del hambre en México refieren que 27 millones de personas viven en pobreza alimentaria, es decir, el 23.2% de la población, mientras que el 12.5% sufre desnutrición crónica (CONEVAL, 2015). Además, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición realizada en el año 2012, había 1,194,805 niños con desnutrición crónica en la República Mexicana. La población indígena es particularmente vulnerable, la misma encuesta refiere que 1 de cada 3 niños indígenas padecía desnutrición crónica (Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2012).

México, desde 1995, cuenta con una organización civil llamada BAMX, que se conforma por una red de más de 50 bancos de alimentos ubicados en distintos lugares del territorio nacional y es la segunda más grande del mundo. El trabajo que realizan es de rescatar y distribuir alimentos beneficiando a una población que equivale al número total de habitantes en el estado de Aguascalientes, es decir, más de 1,137,000 de mexicanos (Banco de Alimentos de México, 2014).

Pese a estos esfuerzos, un informe del Banco Mundial señala que en México se desperdician 20.4 millones de toneladas de alimentos al año. Con esto se impacta el medio ambiente por uso inapropiado de energía y de agua (volumen de más de 40 billones de litros, similar a la utilizada por todos los mexicanos en 2.4 años) y se

generan 36 millones de toneladas de CO₂ (SEMARNAT, 2017). En el siguiente apartado se profundizará en los antecedentes históricos respecto al manejo de desperdicios en México.

Se plantea una problemática que se traduce en la necesidad de regulación para una adecuada recolección y distribución de alimentos que pueda reducir y, eventualmente, eliminar los desperdicios de alimentos. Con esto, elaboramos nuestra pregunta de investigación del siguiente modo: ¿Cómo impacta la presencia de legislación en materia de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos al funcionamiento y resultados de los Bancos de Alimentos en México?

Nuestra hipótesis es que la presencia de legislación en materia de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos impacta en el funcionamiento y resultados de los Bancos de Alimentos en México de las siguientes formas:

- Aumenta la eficiencia de las funciones de los Bancos de Alimentos.
- Facilita la comunicación entre los Bancos de Alimentos de otros estados, lo que permite coordinar esfuerzos para el logro de las metas del programa a nivel nacional.
- Produce mayor claridad en el diseño de sistemas e instituciones intercoordinadas, lo que propicia la elaboración de políticas y estrategias que promuevan y regulen el aprovechamiento integral de los alimentos.

Nuestro objetivo general es comprobar que la creación de regulación en materia de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos tendría un impacto positivo en la implementación y los resultados de los bancos de alimentos en México. Esto visibilizará que la existencia de legislación pertinente, que oriente, regule el diseño

y la coordinación de la recolección y distribución de desperdicios en buen estado para consumo humano, eficientizará su funcionamiento y dará mejores resultados.

Los objetivos específicos de la presente investigación son:

1. Conocer el estado actual de la legislación estatal y nacional en materia de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos.
2. Identificar las entidades federativas en México (y/u otros países de América Latina y el Caribe) donde sí hay regulación para la reducción de pérdida y desperdicios de alimentos.
3. Analizar el funcionamiento y resultados de los bancos de alimentos en cada uno de los Estados de la República.
4. Comparar los datos de funcionamiento y resultados de los bancos de alimentos de los Estados de la República en los que sí hay legislación, con aquellos en donde no la hay.
5. Analizar los factores de la legislación que ayudan en el cumplimiento de los objetivos de los bancos de alimentos, los factores que influyen en el no cumplimiento de la legislación, y los factores de la legislación que influyen en que se sumen más empresas donadoras de alimentos.
6. Comprobar la correlación entre la existencia de legislación y el funcionamiento y los resultados de los bancos de alimentos.

1. MARCO METODOLÓGICO ACORDE CON LOS ELEMENTOS MENCIONADOS

Para el desarrollo de la presente propuesta de investigación utilizaremos un método hipotético-deductivo, a través de una metodología mixta, pues combinaremos análisis crítico, comparativo y descriptivo-sintético. El primero, para poder estudiar los elementos

y datos duros del fenómeno en cuestión, de manera ordenada y separada. Posteriormente, haremos la comparación de los distintos factores (en los diversos Estados y/o países objeto de estudio) para llegar al entendimiento de su interrelación. Para cerrar, expondremos y describiremos los resultados de los datos para proceder a una síntesis que nos permita plantear conclusiones de manera concreta.

Se realizó una investigación documental para obtener datos sobre el funcionamiento de los bancos de alimentos. Debido a que los datos presentados en las páginas oficiales de los bancos de alimentos no cubrían los requerimientos de la investigación se decidió utilizar la técnica de la entrevista para obtener datos cualitativos más específicos. Se entrevistó telefónicamente a los encargados de los bancos de alimentos, con el objetivo de conocer su percepción y experiencia sobre el efecto que ha tenido la legislación vigente en su Estado con los resultados y con la forma de trabajo del banco.

Se realizaron entrevistas vía telefónica a los encargados de cinco bancos de alimentos: Bodega Cáritas de Aguascalientes, Banco de Ensenada de Baja California Norte, Cáritas de Chihuahua, Alimentos para todos de Ciudad de México, Banco de Alimentos de Saltillo en Coahuila.

1.1. Marco legal histórico que compete a los residuos orgánicos en México

El actual marco legal de los residuos sólidos en México está conformado por las siguientes normas.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917).
- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, 1988).

- La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR, 2003), cuyo reglamento data del año de 2006.
- Y las diferentes Normas Oficiales Mexicanas; las leyes y reglamentos estatales, así como normas técnicas estatales y reglamentos municipales.

1.1.1. Marco constitucional

En el presente apartado se exponen los antecedentes en materia de residuos en general. Los ordenamientos jurídicos del derecho constitucional mexicano han incluido la protección ambiental desde el Constituyente de 1917, al incorporar en el artículo 27 el tema de la conservación de los recursos naturales y consagrar el principio de función social de la propiedad y, en 1987, al reformarse el artículo 73, y crear la reforma ecológica.

Las normas se regían en 1971 por el derecho a la salud para garantizar la seguridad y sobrevivencia del ser humano, por lo cual se reformaron los artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, tercer párrafo, y 73, y se expidió la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental que dio atribuciones al Consejo General de Salubridad para dictar las medidas conducentes.

Para garantizar el interés público y social en la procuración de un ambiente limpio y sano se dio peso punitivo a la Ley Federal de Protección al Ambiente (DOF,11-I-1982). Posteriormente, la Constitución Mexicana (DOF, 28-VI-99) acoge en el párrafo V del artículo 4º el principio de proteger un medio ambiente adecuado para que toda persona pueda disfrutar de desarrollo y bienestar. Ahí se reconoce el derecho a la alimentación de forma explícita, al decir en su artículo cuarto que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad”, lo cual será garantizado por el Estado, al igual que el derecho a la protección de la salud y el de-

recho al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente. En el mismo artículo se hace mención a que los niños y niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación, y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Cabe mencionar que el artículo 4^o se reformó en octubre del 2011, la reforma consistió en enfatizar la importancia de la satisfacción de las necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para el desarrollo integral de los niños y las niñas. Se establece que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos, así mismo se menciona que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. Agrega que el Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Por su parte, el artículo 25 incorpora el concepto de sustentable (sostenible), con lo cual se establece la base constitucional de ese tipo de desarrollo en nuestro país. De los artículos 25, sexto párrafo; 26; 27, tercer párrafo, y 73, fracciones XVI, 4^a y XXIX-G, así como de los artículos 115 y 124, emanan normas secundarias que regulan la conducta humana y social frente a los recursos naturales y los ecosistemas, y se establece la competencia y participación de los gobiernos estatales y municipales en la temática ambiental.

Así se abrió camino a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) (DOF, 28-I-1988) y sus modificaciones (13-XII-96), y a las leyes Forestal, General de Bienes Nacionales y General de Vida Silvestre (DOF, 31-XII-2001 y 10-I-2002), que hoy nos rigen. El objeto de la LGPGIR fue creado para garantizar el derecho de toda persona a un ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable mediante la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos.

Esta ley establece la competencia de los tres niveles de gobierno en materia de residuos sólidos con base en su clasificación: RSU, residuos de manejo especial y residuos peligrosos.

Asimismo, establece cuatro instrumentos de política de prevención y gestión integral de los residuos:

- Los programas de gestión integral,
- Los planes de manejo,
- La participación social y
- El derecho a la información.

La LGEEPA (artículo 3º, XXVI) define el término prevención como: “el conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente”. Mientras que la LGPGIR puntualiza como objetivos de los planes de manejo “promover la prevención de la generación y la valorización de los residuos, así como su manejo integral, a través de medidas que reduzcan los costos de su administración, faciliten y se hagan más efectivos, desde la perspectiva ambiental, tecnológica, económica y social, los procedimientos para su manejo” (artículo 27º, I).

1.1.2. Residuos Orgánicos

Debido a la relación entre el manejo de alimentos, el de residuos orgánicos y el impacto que ambos tienen en el combate a la desnutrición en el presente apartado se exponen las normas en relación al manejo de residuos orgánicos. En cuanto a normatividad, en 2012 la Secretaría del Medio Ambiente (SEDEMA) publicó la norma ambiental NADF-020-AMBT-2011 relativa a la producción de composta y la generada por actividades agrícolas, forestales y pecuarias. Sin embargo, a la fecha no existe un mercado consolidado para la

comercialización del producto. El manejo de los residuos orgánicos en México le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la cual es la autoridad responsable de la formulación, conducción y evaluación de la política nacional de residuos sólidos, así como de la elaboración del Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Dicho programa basa sus estrategias en la reducción, reutilización y reciclado de los residuos. El aún vigente programa desde 2009, estima una generación nacional de 94 mil 800 ton/día con una composición del 53 % (50 mil 244 ton/día) de residuos orgánicos; del 28 % potencialmente reciclables y 19 % no aprovechables, así como una recolección del 87 %.

Se reconoce que, en el año de 2012, del total recolectado, solo se tratan 5.5 % y 11 % de residuos orgánicos mediante el compostaje, por lo cual las propuestas de valorización se basan en incrementar el número de plantas de compostaje para procesar entre 1,500 y 3 mil toneladas por día adicionales de residuos. Otras acciones incluidas en el programa nacional consideran la creación del mercado de la composta, el aprovechamiento de los residuos orgánicos para la generación de energía y la operación de 88 biodigestores en entidades federativas con mayor actividad porcícola (SEMARNAT, 2017).

En 2013 la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales publicó la NOM-161-SEMARNAT-2011, la cual establece los criterios para la clasificación de los residuos de manejo especial y determina cuáles deben sujetarse a planes de manejo.

En particular, el listado de dichos residuos, sujetos a planes de manejo, incluye a los orgánicos generados en las tiendas departamentales o centros comerciales, tiendas de autoservicio, centrales de abasto, mercados públicos y ambulantes y los producidos en una cantidad mayor a diez toneladas anuales por residuo o su equi-

valente. El manejo adecuado de estos residuos tiene impacto en el combate a la desnutrición, ya que la distribución de los mismos en las poblaciones necesitadas ayuda a disminuir el hambre y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En México las instancias encargadas de recolectar, almacenar y distribuir los alimentos en buen estado que ya no pueden ser comercializados por las empresas o comercios son los bancos de alimentos, los cuales apoyan a sectores de la población con carencia alimentaria.

1.1.3. Marco legal sobre bancos de alimentos

En el contexto de la investigación cabe mencionar la legislación que se relaciona con el funcionamiento de los bancos de alimentos. Sobre el funcionamiento de los bancos de alimentos la Ley General de Salud refiere en el artículo 199 bis: Las instituciones que tengan por objeto recibir la donación de alimentos y el suministro o distribución de los mismos con la finalidad de satisfacer las necesidades de nutrición y alimentación de los sectores más desprotegidos del país, quedan sujetas a control sanitario y, además de cumplir con lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables, deberán:

I. Tener establecimientos que reúnan las condiciones sanitarias adecuadas para el manejo de alimentos; II. Contar con personal capacitado y equipo para la conservación, análisis bacteriológico, manejo y transporte higiénico de alimentos; III. Realizar la distribución de los alimentos oportunamente, a fin de evitar su contaminación, alteración o descomposición, y IV. Adoptar las medidas de control sanitario que, en su caso, les señale la autoridad. Se considerará responsable exclusivo del suministro de alimentos que por alguna circunstancia se encuentren en estado de descomposición y que por esta razón causen un daño a la salud, a la persona o institución que hubiere efectuado su distribución.

En la Ley General de Impuesto sobre la Renta también se establecen procedimientos para los bancos de alimentos:

Artículo 27. Que el importe de las mercancías, materias primas, productos semi terminados o terminados, en existencia, que por deterioro u otras causas no imputables al contribuyente hubiera perdido su valor, se deduzca de los inventarios durante el ejercicio en que esto ocurra; siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en el Reglamento de esta Ley.

Los contribuyentes podrán efectuar la deducción de las mercancías, materias primas, productos semi terminados o terminados a que se refiere el párrafo anterior, siempre que tratándose de bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación, vestido, vivienda o salud, antes de proceder a su destrucción, se ofrezcan en donación a las instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles conforme a esta Ley, dedicadas a la atención de requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido, vivienda o salud de personas, sectores, comunidades o regiones, de escasos recursos, cumpliendo con los requisitos que para tales efectos establezca el Reglamento de esta Ley.

Artículo 79. No son contribuyentes del impuesto sobre la renta, las siguientes personas morales:

VI. Instituciones de asistencia o de beneficencia, autorizadas por las leyes de la materia, así como las sociedades o asociaciones civiles, organizadas sin fines de lucro y autorizadas para recibir donativos en los términos de esta Ley, que tengan como beneficiarios a personas, sectores, y regiones de escasos recursos; que realicen actividades para lograr mejores condiciones de subsistencia y desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad, dedicadas a las siguientes actividades: a) La atención a requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación, vestido o vivienda.

Al respecto de la competencia estatal en relación al manejo de los bancos de alimentos, la Ley General de Salud refiere:

En el artículo 9º, que los gobiernos de las entidades federativas coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Con tal propósito, los gobiernos de las entidades federativas planearán, organizarán y desarrollarán en sus respectivas circunscripciones territoriales, sistemas estatales de salud, procurando su participación programática en el Sistema Nacional de Salud. La Secretaría de Salud auxiliará, cuando lo soliciten los Estados, en las acciones de descentralización a los municipios que aquéllos lleven a cabo.

Artículo 17 bis refiere que la Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente Ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta Ley: XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

1.2. Estado actual de la legislación estatal y nacional en materia de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos

Con la finalidad de conocer la legislación estatal y nacional en materia de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos, se realizó una investigación descriptiva para conocer su estatus.

ESTADO	DOCUMENTO (Leyes o manuales)	REGULACIÓN
Aguascalientes	-Ley para evitar el Desperdicio de Alimentos en el estado de Aguascalientes	La ley entró en vigor en el año 2017, con el objetivo de reducir el desperdicio de alimentos y de garantizar el derecho a la alimentación.
Baja California	Ley para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria en el estado de Baja California.	Entró en vigor desde 1998, prohíbe el desperdicio de alimentos, cuando éstos sean susceptibles de aprovechamiento.
Chihuahua	Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el estado de Chihuahua	Entró en vigor en el año 2008, tiene por objeto promover, orientar y regular las donaciones de alimentos susceptibles para consumo humano.
Ciudad de México	Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México	Entró en vigor en el año 2016, tiene como objetivo promover en el sector público, social y privado, acciones que generen una cultura de aprovechamiento y donación altruista de alimentos.
Coahuila	Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del estado de Coahuila de Zaragoza	Esta ley entró en vigor en el año 2018, y en ella se expresa, que queda prohibido el desperdicio de alimentos que puedan destinarse a alguna institución
Colima	Ley Para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria Para el estado De Colima.	Esta ley fue publicada mediante el Decreto número 366, en el año 2003 y no ha sido reformada.
Durango	Ley Para Regular y Promover la Donación Altruista de Alimentos para el estado De Durango.	Ley expedida en el año 2013, con una reforma en el año 2015, tiene como objeto promover las acciones altruistas y regular las donaciones de alimentos

ESTADO	DOCUMENTO (Leyes o manuales)	REGULACIÓN
Nuevo León	Ley Del Derecho a la Alimentación Adecuada y Combate al Desperdicio de Alimentos para el estado De Nuevo León.	Esta legislación entra en vigor en el año 2016, tiene como fin rescatar alimentos consumibles evitando su desperdicio.
Oaxaca	Ley Para La Donación y el Aprovechamiento Integral De Alimentos del estado De Oaxaca	Mediante el decreto núm. 1442, se aprobó la ley en el Estado de Oaxaca, en el año 2018
Quintana Roo	Ley Para Fomentar la Donación Altruista de alimentos en el estado de Quintana Roo	Entró en vigor en el año 2013, por medio del Decreto 267, y prohíbe el desperdicio de alimentos que puedan ser consumidos por el humano.
Sinaloa	Ley Para Promover la Donación Altruista de alimentos en Sinaloa	Esta ley entra en vigor en el año 1995, con el objeto de promover acciones altruistas que favorecieran las necesidades alimentarias, siendo de las más antiguas del país.
Tlaxcala	Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se expide la Ley para el Aprovechamiento Integral de alimentos y su donación altruista del estado de Tlaxcala	La iniciativa se presentó en el año 2017, este nuevo ordenamiento, se busca promover, orientar y regular la donación altruista de alimentos susceptibles para consumo humano, a fin de contribuir a satisfacer las necesidades alimentarias de la población menos favorecida.

Se encontró que, en México, 12 de las 32 entidades federativas cuentan con una legislación aprobada para combatir el desperdicio de alimentos, estas son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa y Tlaxcala.

En relación con la antigüedad del inicio de la vigencia de las leyes, la ley pionera entró en vigor en 1995 en el Estado de Sinaloa, le sigue la Ley para fomentar la donación altruista de Alimentos en

el Estado de Baja California, la cual entró en vigor en 1998. La ley más actual es la del Estado de Coahuila, que entró en vigor en el año 2018.

Algunos de los Estados, por ejemplo, Puebla, Tlaxcala y Querétaro, se han interesado en el tema para presentar una iniciativa o un proyecto de Ley relacionado con el desperdicio de alimentos. Mientras que, a nivel federal, el Senado mexicano aprobó la Ley del Consejo Nacional para el Aprovechamiento de Alimentos, el 1 de mayo de 2018 ⁷y reformó la Ley General de Turismo, para impulsar acciones que eviten el desperdicio de alimentos.

1.3. Otros países en América Latina y el Caribe donde existe regulación para la reducción de pérdida y desperdicios de alimentos

Se analizó la información de los países en América Latina y el Caribe donde hay regulaciones o proyectos destinados a la regulación para la reducción de desperdicios de alimentos.

7 Con esta ley se crea el Consejo Nacional para el Aprovechamiento de Alimentos, quien estará encargado de formular la política nacional para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el país, así como el aprovechamiento eficiente de los mismos. Esta ley permitirá establecer una política pública y una estrategia medible para la reducción de pérdida y desperdicio de alimentos en México, así como garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada (FAO, 2018).

PAÍS	DOCUMENTO (Leyes o manuales)	REGULACIÓN
Argentina	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valoremos los alimentos, guía integral para municipios. 2. Resolución 9-E/2017 del Ministerio de Agroindustria. Marzo de 2017 3. Resolución N° 392-2015 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (actual Min. de Agroindustria). Junio de 2015. 	<p>En el año 2016 el Estado de Argentina realizó una investigación en conjunto con la FAO para detectar los retos, respecto al tema, a fin de obtener las acciones a realizar para una adecuada regulación de pérdida y desperdicios de alimentos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- A partir del 2017, Argentina, cuenta con una guía para que cada uno de los municipios del país tome acciones al respecto. 2.- Mediante la resolución se crea la Red Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos, en el marco del Programa Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos. 3.- Crea el Programa Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos, destinado a coordinar, promover e implementar políticas públicas que atiendan las causas y los efectos de la pérdida y el desperdicio de alimentos.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> - Manual de pérdidas y desperdicios de alimentos - 1.- Resolución N° 660 de la Cámara de Diputados. Agosto de 2016. 	<p>El país se ha sumado a las iniciativas mundiales para reducir y prevenir las PDA. En 2017, la FAO, conjuntamente con el Ministerio de Agricultura, la Corporación Red de Alimentos, la Universidad de Santiago de Chile y la organización Cadenas de Valor Sustentables, oficializaron el Comité Nacional para la Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, con los objetivos de coordinar y apoyar iniciativas en gobernanza y políticas Públicas; información; conocimiento e investigación; y sensibilización y difusión. El comité cuenta con el apoyo técnico de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa), el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) y la Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (Achipia), servicios especializados del Ministerio de Agricultura de Chile.</p> <p>2.- La Cámara de Diputados de Chile solicita a la Presidencia de la República la adopción de medidas legislativas y administrativas destinadas a impulsar una política pública que permita contrarrestar las altas cifras de pérdida y desperdicio de alimentos en el país. La resolución no tiene carácter vinculante.</p>

PAÍS	DOCUMENTO (Leyes o manuales)	REGULACIÓN
Colombia	- 1.- Ley anti desperdicios contra el hambre en Colombia	<p>El Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicó en 2016 el primer estudio nacional sobre PDA, el cual se realizó con base en dos metodologías: para la cuantificación de pérdidas se utilizó la propuesta de la FAO (2011), mientras que para medir el desperdicio en hogares se siguió la metodología utilizada en México por el Grupo Técnico de PDA de la Cruzada Nacional sin Hambre (2013). Los resultados del estudio servirán como línea base para establecer las metas de reducción de PDA en el país, en el marco del Plan SAN CELAC y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.</p> <p>Siendo uno de los resultados la ley anti desperdicios.</p> <p>1.- Crea el Programa Alimentario Nacional Contra el Desperdicio de Alimentos (PANDA). Busca implementar medidas y obligaciones para los productores, transformadores, distribuidores y consumidores de alimentos, con el objeto de disminuir el porcentaje de alimentos que se desechan en el país. A este Proyecto de Ley se ha agregado otro, el cual busca preservar la vida y la salud de los niños que sufren desnutrición, mediante la disminución del desperdicio de alimentos.</p>

PAÍS	DOCUMENTO (Leyes o manuales)	REGULACIÓN
Costa Rica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propuesta para un Programa Nacional de Prevención y Disminución de PDA. Febrero de 2016. 2. Proyecto de Ley N° 19.817. Diciembre de 2015. 3. Proyecto de Ley N° 20.076. Agosto de 2016. 4. Ley N° 9274/2014. Noviembre de 2014 	<p>Aún cuando el Estado no cuenta con una ley, la Red Costarricense para Disminución de Pérdida y Desperdicio de Alimentos – SAVE FOOD Costa Rica ha participado en el proceso de construcción del capítulo nacional del Plan SAN CELAC, con un especial énfasis en la línea de acción concerniente a las PDA. Asimismo, mediante una serie de talleres regionales participativos, la red abrió el diálogo entre productores e instituciones sobre las posibles causas del desaprovechamiento de alimentos.</p> <p>1- Inicia proceso de validación y formulación de un Programa Nacional de Prevención y Disminución de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos en Costa Rica, con la participación de importantes de instituciones públicas, académicas, así como de la sociedad civil organizada y del sector productivo, turístico y de consumo.</p> <p>2.- La Ley para el Manejo Responsable de Alimentos No Vendidos busca agregar un párrafo final al Artículo 196 y modificar el Artículo 379 de la Ley General de Salud, con el objeto de que las personas naturales y jurídicas que se ocupen de actividades relacionadas con la venta de alimentos para el consumo humano en establecimientos, con una superficie superior a 1000 metros cuadrados, apliquen un programa de recolección y suministro de alimentos no vencidos y sin vender a favor de una o varias asociaciones de ayuda alimentaria. Prevé sanciones en caso de incumplimientos.</p> <p>3.- El Proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y la Seguridad Alimentaria y Nutricional contiene disposiciones que buscan combatir el desperdicio alimentario, incluido el desperdicio de agua potable. Busca modificar la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, para que los proyectos o iniciativas destinados a reducir las pérdidas alimentarias y el desperdicio alimentario tengan un tratamiento prioritario. En materia de desperdicio de agua, contempla la modificación de la Ley General de Agua Potable, estableciendo multas para quienes hagan uso indebido o desperdicien agua potable.</p> <p>4.- Reforma Integral de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo. Otorga carácter prioritario a las iniciativas de reducción de PDA.</p>

PAÍS	DOCUMENTO (Leyes o manuales)	REGULACIÓN
Perú	<ul style="list-style-type: none"> - 1.- Ley N° 30498. Agosto de 2016. - Ley PANDA 	<p>Se encuentra en la fase de elaboración de un documento que dicte la regulación.</p> <p>1.- Establece el marco normativo que facilita y promueve la donación de alimentos así como la donación para casos de desastres naturales. Los almacenes de alimentos y supermercados deberán donar la totalidad de los alimentos que se encuentren en buen estado que hubieran perdido valor comercial y se encuentren aptos para el consumo humano, quedando prohibida la destrucción de los mismos.</p>

Se encontró que 5 países de América Latina: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú, tienen regulaciones y proyectos de ley para la reducción de pérdida y desperdicios de alimentos. De los países analizados se destaca la actividad de Costa Rica, con 4 acciones dirigidas a la prevención y disminución de pérdidas y desperdicio de alimentos. Así mismo, Argentina cuenta con una Red que se encarga de regular y disminuir el desperdicio de alimentos a nivel nacional.

1.4. Funcionamiento y resultados de los bancos de alimentos presentes en México

Se realizó una investigación para conocer el estado y funcionamiento de los bancos de alimentos registrados en México, la tabla con la información completa puede consultarse en el Anexo 1. Se obtuvieron resultados del funcionamiento de 42 bancos de alimentos en 28 estados de la República. En algunas entidades tiene presencia más de un banco de alimentos. En Jalisco operan 4 bancos de alimentos, en Chiapas se obtuvieron datos de 3 bancos, al igual que en la Ciudad de México. Existen bancos que tienen sedes en distintas entidades federativas como, por ejemplo, “Alimentos para todos”, que opera en el Estado de México y en Puebla.

1.5. Funcionamiento y resultados de los bancos de alimentos de los Estados de la República

De los 42 bancos de alimentos revisados en 28 estados de la República, hay legislación que regula la pérdida y el manejo de desperdicios en 12 de estos estados, estos son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, y Tlaxcala. Como resultado de la investigación telefónica en las cuales se exploró la percepción de los encargados de los bancos de alimentos sobre el impacto que ha tenido la legislación estatal vigente en la forma en la que trabaja el banco de alimentos, se evidenció que:

- En tres Estados no se ha publicado el reglamento ni se han establecido las pautas para la implementación de la legislación.
- No se ha registrado presencia de autoridades estatales para monitorear la implementación de la ley en los procedimientos de los bancos de alimentos.
- Los entrevistados mencionan que consideran que algunos de los artículos de las leyes de regulación de desperdicios son obsoletos, como el caso de la obligación del registro de las donatarias ante el DIF, al mismo tiempo que impone a dicha institución obligaciones de gestión. Agregan que actualmente el alta debe hacerse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y deben atender lo establecido en la Ley General de Salud, así como en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Agregan que hay poca claridad en los procedimientos establecidos por la ley, en opinión de los directores de los bancos de alimentos se cae en una sobre regulación que lejos de mejorar la eficacia entorpece los procedimientos a seguir para propiciar el buen manejo de los bancos de alimentos.

- Tres de los bancos de alimentos entrevistados refieren que su funcionamiento se sujeta a los lineamientos de la red nacional de bancos de alimentos (BAMX) más que al reglamento de aplicación de la ley de manejo de desperdicios vigente en su entidad.
- La mayoría de los bancos de alimentos entrevistados refieren que la presencia de una legislación no genera un impacto que beneficie o haga más eficiente el funcionamiento de los bancos de alimentos.
- Dos de los bancos entrevistados mencionan que un aspecto de la Ley que les impacta es que no contempla la posibilidad de cobro de cuotas mínimas para la recuperación de costos de operación.
- El encargado del banco de Oaxaca menciona que los resultados de operación han sido los mismos a partir de la aprobación de la ley. Agrega que su percepción es que se desperdicia más alimento y no hay capacidad de distribución.
- El representante del banco de Quintana Roo refiere que la ley no favorece o facilita la forma de recepción de donativos por parte de los hoteles o restaurantes, agregan que no es eficaz en su objetivo de prevenir, disminuir y evitar el desperdicio de alimentos. Mencionan que la ley de su entidad permite únicamente al DIF recibir todos los alimentos en donativo, lo que entorpece sus labores ya que dicha institución no tiene la capacidad e infraestructura para una adecuada distribución.
- El encargado del banco de Sinaloa refiere que acaba de entrar en vigor una nueva ley, agrega que la anterior a esta era de 1995 y que no tuvo resultados positivos. Menciona que sus formas de trabajo y lineamientos no se basan en la ley, ya que no hay un reglamento de operación.

Durante las entrevistas a los encargados y directores de bancos de alimentos se mencionó en dos ocasiones a la ley del Estado de Nuevo León refiriendo que está muy bien hecha, ya que contempla las cuestiones actuales que deben ser consideradas, como el registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las otras leyes a respetar, entre otras.

Además, los bancos de alimentos entrevistados mencionaron que los bancos que trabajan mejor son los de Nuevo León, Puebla y Guadalajara. Dos de ellos no cuentan con una legislación en su entidad. En la investigación específica con estos tres bancos, cabe señalar, en los de Nuevo León no fue posible obtener más información referente a sus resultados a partir de la implementación de la ley adicional, solo la que comparte en la página de internet, la cual se puede consultar en el punto 5.

En el banco de alimentos de Puebla están realizando un programa llamado “Puebla Comparte”, el cual refieren que ha tenido grandes resultados al trabajar de forma directa con la sociedad. La forma de trabajo es concientizar sobre el problema de la desnutrición en el Estado de Puebla y motivar a la población civil a que participen realizando donativos en especie de forma mensual. Una frase que menciona la campaña: “1 de 4 personas sufre hambre, 3 de cada 4 podemos ayudar”. La frase incorpora a la sociedad civil en la responsabilidad de poder apoyar la causa y contribuir para disminuir el hambre y la desnutrición.

1.6. Factores de la legislación que ayudan en el cumplimiento de los objetivos de los bancos de alimentos

1.6.1. Factores de la legislación que ayudan en el cumplimiento del objetivo sobre pérdida y desperdicio de alimentos

Para la detección de dichos factores se realizó un análisis de las leyes estatales, se encontró que las entidades en las que su legislación contiene artículos que involucran a las empresas, cadenas comercializadoras e instituciones son Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México y Coahuila. Los estados cuyas leyes incluyen a los ciudadanos y al sector privado en el fomento de una cultura de aprovechamiento y donación altruista de alimentos son Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila y Colima. Las leyes analizadas consideran el uso de incentivos fiscales o convenios con las empresas, estas medidas inciden en el cumplimiento de los objetivos planteados en la ley, ya que motiva la participación activa de las empresas, las cadenas comercializadoras y las instituciones.

A partir del análisis de las leyes se determinó que los estados con una legislación que advierte un apartado específico para los comedores populares, particularmente respecto a la recepción de cuotas de recuperación, son Aguascalientes, Baja California y Coahuila. Las leyes estatales de Chihuahua, Colima, Durango, Oaxaca y Sinaloa contienen una sección que describe la forma en la cual los donatarios y donantes podrán celebrar convenios para regular la modalidad de donación de alimentos.

En particular, la ley de Coahuila contempla el trabajo en conjunto con la Secretaría de Salud y Desarrollo Comunitario y la Secretaría de Desarrollo Social para la promoción de asistencia alimentaria. Respecto de beneficios fiscales, la ley de Nuevo León establece el fomento de estímulos y beneficios a las entidades alimentarias que eviten el desperdicio de alimentos que se encuentren

en condiciones para el consumo humano. Así mismo, dicta que los bancos de alimentos realicen el rescate de alimento directamente con los productores agrícolas, para lo cual se les aportará una partida presupuestal con la finalidad de cubrir los gastos de logística.

En contraste, posterior a la revisión de la legislación de Quintana Roo no se encontraron factores específicos que beneficien el cumplimiento de los objetivos de los bancos de alimentos.

1.6.2. Factores que influyen en el no cumplimiento de la legislación

Se identificaron tres factores que influyen en el no cumplimiento de la legislación según la propia experiencia de los bancos de alimentos de los Estados que cuentan con dichas regulaciones en materia alimentaria y/o de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos:

1. La ley existe, pero no tiene reglamento.
2. La propia ley les impide trabajar a los bancos al dejarlos completamente dependientes de otras instituciones.
3. No se ha trabajado con la ley.

Respecto al punto número uno, de los 11 Estados que cuentan con una ley en materia alimentaria y/o de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos, solamente la ley del Estado de Nuevo León cuenta con su determinado reglamento. Si bien es cierto que no todas las leyes en dicha materia requieren expresamente de un reglamento, también es cierto que, leyes como las de Aguascalientes, Quintana Roo y Chihuahua (en su artículo segundo transitorio) establecen expedir el reglamento correspondiente; lo mismo pasa con la ley del Estado de Baja California en el artículo tercero transitorio; la ley del Estado de Colima, por su redacción, supone el deber de existencia de un reglamento, pues remite al ciudadano a dicho documento, como es en el artículo 12 fracción IV.

Respecto al punto dos, las personas responsables de los bancos de alimentos de los Estados con legislación en la materia coincidían en la pérdida total de autonomía, pues la ley los hacía depender de instituciones como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). De esta forma, en la práctica el proceso se veía afectado, pues a los bancos se les impedía recibir y entregar alimentos directamente.

Las leyes que se pueden interpretar de esta manera son la del Estado de Aguascalientes en el artículo 10⁸; la del Estado de Quintana Roo en el artículo 4⁹; la de Baja California en casi su totalidad; y la del Estado de Colima, mayoritariamente, en los artículos 17 y 20¹⁰.

8 Artículo 10. El DIF, promoverá la asistencia alimentaria altruista y coordinará los esfuerzos públicos y privados, a efecto de garantizar el derecho universal a la alimentación y la seguridad alimentaria, en los términos que establezca la Comisión. Los sistemas municipales para el Desarrollo Integral de la Familia efectuarán lo conducente en su área de competencia.

Para tales efectos el DIF llevará los registros y la actualización de la información del padrón alimentario, así como establecerá el orden de prioridad en la entrega de los alimentos entre los beneficiarios, a fin de garantizar una red de seguridad alimentaria.

9 Artículo 4.- El DIF promoverá la asistencia alimentaria altruista y coordinará los esfuerzos públicos y privados. Los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia Municipales, efectuarán lo conducente en sus áreas de competencia.

10 Artículo 17.- A solicitud de la Junta, el DIF promoverá programas específicos de asistencia social en materia alimentaria que propicien fomentar la asistencia alimentaria pública y privada.

Artículo 20.- La Junta conjuntamente con el DIF, promoverá el fomento de la donación de alimentos, orientado a convocar y sumar el interés de la sociedad, así como su participación individual y colectiva.

Para tal efecto, la Junta y el DIF gestionarán con mayoristas y medio mayoristas la suscripción de convenios encaminados a canalizar por conducto de aquella, la donación de productos alimenticios en los términos del artículo 3º de esta Ley.

La Junta y el DIF realizarán campañas periódicas dirigidas a mayoristas, medio mayoristas y al público en general, en las que exhortarán a que no destruyan ni desechen alimentos susceptibles de ser aprovechados.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que las autoridades responsables (como el DIF) deben estar contempladas en las determinadas leyes, analizando que no crucen la línea del objetivo de estas como es la de vigilar y llevar un padrón. Objetivo que sí se ve claramente en las legislaciones de los Estados de Chihuahua y Durango en donde las autoridades, principalmente el DIF, solamente conllevan su tarea de vigilar y registrar, mas no la tarea de un banco de alimentos.

1.6.3. Factores de la legislación que influyen en que se sumen más empresas donadoras de alimentos

Posterior al análisis de las leyes estatales se encontraron los siguientes factores: La ley de Aguascalientes contempla la integración de una Comisión estatal para prevenir el desperdicio de alimentos, adicional a esto prevé la concesión de incentivos fiscales a donadores alimenticios destacados para efecto de propiciar la colaboración en el cumplimiento de los objetivos.

La ley de Baja California establece que el DIF será el organismo rector de la asistencia social y que, como parte de sus funciones, se encargará de las gestiones de los estímulos fiscales ante las autoridades federales y estatales.

En el Estado de Chihuahua se determina que los donadores podrán acogerse a los estímulos y beneficios que señale la legislación tributaria, Federal y Estatal, así como a los convenios de colaboración que para tal efecto realice el Gobierno del Estado o los ayuntamientos. La ley señala que los donatarios acreedores de dicho reconocimiento serán distinguidos como personas o empresas socialmente responsables.

La ley de Coahuila advierte que las personas físicas o morales dedicadas a la producción industrial o comercialización de alimentos procurarán suscribir convenios anuales con donatarios autoriza-

dos para este fin. Así mismo, establece que los donatarios deberán expedir comprobantes de deducción fiscal en los términos de la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta, a petición expresa del donante. Cuando el donatario esté imposibilitado para emitir comprobantes fiscales, deberán manifestar de común acuerdo entre el donante y el donatario, por escrito, que la entrega de los alimentos se realiza de forma altruista sin obrar de por medio una deducción fiscal.

La ley de Colima, en relación con los incentivos para la donación por parte de las empresas, determina que la Junta y el DIF gestionarán con mayoristas y medio mayoristas la suscripción de convenios encaminados a canalizar, por conducto de aquella, la donación de productos alimenticios en los términos del artículo 3º de esta Ley. Así mismo, menciona que se fomentarán en las grandes empresas centros de acopio y cadenas comerciales, así como la importancia y los beneficios de la donación altruista. Agrega que la Junta será la encargada de gestionar ante autoridades federales, estatales y municipales, la creación de las condiciones más favorables para que productores, industriales o cualquier persona física o moral reciban estímulos fiscales y sus donativos altruistas sean deducibles en los términos de las leyes correspondientes. De igual modo, prestará la asesoría legal y contable a las Instituciones que lo requieran, para alcanzar los objetivos de esta Ley.

La ley de Durango contempla la entrega de estímulos, como la entrega anual de un reconocimiento público a aquellos donantes de alimentos que se hayan distinguido por sus contribuciones a favor de la sociedad duranguense. Al igual que en el Estado de Chihuahua, los donatarios acreedores de dicho reconocimiento serán distinguidos como personas o empresas socialmente responsables.

En el estado de Nuevo León la ley establece que se fomentará, a través de estímulos y beneficios fiscales, a las entidades alimentarias que produzcan, almacenen, distribuyan o vendan alimentos para consumo humano, a evitar su desperdicio, aunque los alimentos hayan perdido por cuestiones de caducidad, su óptimo valor

comercial, pero se encuentren en buen estado para ser consumidos. Así mismo, refiere que los productos alimenticios entregados en donación que cumplen los requerimientos establecidos en la presente Ley son deducibles del Impuesto sobre Nóminas. La Ley de Egresos del estado contemplará los estímulos fiscales que el Estado estime establecer para fomentar la donación de alimentos aptos para el consumo humano.

Al respecto, agrega que la expedición del comprobante fiscal que por motivo de la presente Ley se expida para deducción del Impuesto sobre Nóminas a favor de la empresa donante, será desde un 50% hasta un 100% del valor del producto, los Bancos de Alimentos evaluarán el estado de vida útil que aproximadamente les quede a los productos al momento en que estos sean recibidos, y con base en ello determinarán el porcentaje del producto apto para consumo que mediante importe será señalado en el recibo que será deducible de impuestos.

La ley del Estado de Quintana Roo establece que el DIF entregará anualmente un reconocimiento público a los donantes de alimentos que se hayan distinguido por sus contribuciones pudiendo ser objeto de un incentivo fiscal que al efecto determine la Secretaría de Hacienda del Estado de Quintana Roo.

1.7. Correlación entre la existencia de legislación y el funcionamiento y los resultados de los bancos de alimentos

Cabe aquí reiterar la hipótesis de la investigación, a saber, que la presencia de legislación en materia de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos impacta en el funcionamiento y resultados de los Bancos de Alimentos en México de las siguientes formas:

- Aumenta la eficiencia de las funciones de los Bancos de Alimentos.

- Facilita la comunicación entre los Bancos de Alimentos de otros Estados, lo que impide coordinar esfuerzos para el logro de las metas del programa a nivel nacional.
- Produce mayor claridad en el diseño de sistemas e instituciones Inter coordinadas, lo que facilita la elaboración de políticas y estrategias que promuevan y regulen el aprovechamiento integral de los alimentos.

Con base en los resultados de las entrevistas con los encargados de bancos de alimentos que operan en los Estados de la República donde hay legislación vigente, en la comparación con los datos del funcionamiento de los bancos de alimentos de los Estados en donde no hay legislación; y considerando lo encontrado en el análisis de los factores de la legislación que ayudan en el cumplimiento de los objetivos de los bancos de alimentos, los factores que influyen en el no cumplimiento de la legislación, y los factores de la legislación que influyen en que se sumen más empresas donadoras de alimentos, es posible responder la hipótesis de la presente investigación. De acuerdo a los resultados antes mencionados es posible establecer que la hipótesis se rechaza.

Los encargados de bancos de alimentos que fueron entrevistados refieren que hay una sobre regulación al momento de existir leyes que rigen el funcionamiento de los bancos además de la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta, la Ley de Salud y de los lineamientos de la Red de Bancos de Alimentos de México. La sobre regulación y el duplicado de procedimientos lejos de beneficiar la eficacia, entorpece los procesos de recepción, distribución y entrega de donaciones de alimentos.

Comparando los datos con la investigación de los bancos de alimentos, se muestra que los bancos de alimentos en Estados donde no hay una legislación vigente para regular la pérdida y desperdicios de alimentos tienen un funcionamiento más efectivo que los bancos que se rigen por una legislación vigente.

CONCLUSIONES

En esta etapa de la investigación, después de relacionar los datos obtenidos sobre el funcionamiento de los bancos de alimentos y la información cualitativa adquirida mediante las entrevistas con los encargados de dichos bancos, podemos afirmar que no es posible comprobar la validez de la hipótesis.

Esto es porque los datos encontrados no demostraron que la presencia de legislación en materia de reducción de pérdida y desperdicios de alimentos aumenta la eficiencia de las funciones de los bancos de alimentos, facilita la comunicación entre los bancos de alimentos de otros Estados para coordinar esfuerzos y lograr las metas del programa a nivel nacional, y produce mayor claridad en el diseño de sistemas e instituciones intercoordinadas en aras de facilitar la elaboración de políticas y estrategias que promuevan y regulen el aprovechamiento integral de los alimentos. Por lo tanto se considera que la hipótesis se rechaza.

Uno de los hallazgos que arroja la investigación es que el Estado deja a las asociaciones civiles a cargo del tema de la alimentación, no obstante que es un asunto de competencia federal. Al respecto, en el 2012 se aprobó en México la NORMA 043 sobre servicios de salud, promoción y educación para la salud en materia alimentaria, sin embargo, las acciones de implementación aún no se han realizado.

Un ejemplo de medidas de implementación necesarias es facilitar o llevar a cabo un plan para que el Estado o instancias estatales cubran con las necesidades que hasta ahora han realizado los bancos de alimentos, que son asociaciones de la sociedad civil. La implementación de la NORMA 043 en relación con los bancos de alimentos debería ofrecer presupuestos estatales o federales para asegurar que los bancos de alimentos cumplan con su función y objetivos: disminuir el desperdicio de alimentos y ser un enlace entre el alimento en buen estado y las personas que lo necesitan.

BIBLIOGRAFÍA

“Información de la institución”, Dame para ayudar, (2018): *Información de la institución*. <http://www.dameparaayudar.org/> [Consultada el 10 de septiembre de 2018].

“La contribución de América Latina en la reducción de la pérdida de alimentos”, *IQ Latino*, sección Desarrollo, Economía y Política, IQ Team, (2017): “La contribución de América Latina en la reducción de la pérdida de alimentos”, en *IQ Latino*, sección Desarrollo, Economía y Política, 16 de febrero. Disponible en <https://iqlatino.org/2017/la-contribucion-de-america-latina-en-la-reduccion-de-la-perdida-de-alimentos/>.

Alimentos para todos, (2018): *Informe de resultados*, 2018. Disponible en www.apt.org.mx [Consultado el día 10 de septiembre].

Asamblea General de la ONU, (2015): *Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, 2015. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/1> . [Consultado el 20 de junio de 2018].

Banco de Alimentos a cargo del Club Rotario Internacional “Tepic-Paraíso”, . *Informe de funcionamiento*,. Disponible en https://meridiano.mx/SOCIALES/18471/Rinde_protesta_Mesa_Directiva_de_Banco_de_Alimentos_Nayarit_AC. [Consultado el 21 de septiembre del 2018]

Banco de Alimentos Caritas de Chihuahua, (2018): *Informe de funcionamiento y resultados*, 2018,. <http://www.bancodealimentos-detuxtla.com/index.php>

Banco de Alimentos Caritas de Monterrey, (2018): *Informe de funcionamiento y resultados*, 2018, . Información obtenida de la página web del banco: <https://www.caritas.org.mx/area/banco-de-alimentos/>

Banco de Alimentos Caritas de Puebla, (2018): *Reporte de funcionamiento*, 2018,. Información obtenida de la página web del banco de alimentos: <https://www.bapuebla.org.mx/>

Banco de Alimentos de Aguascalientes, (2018): *Entrevista en radio sobre su funcionamiento*. Disponible, en: https://www.facebook.com/BancodeAlimentosAguascalientes/videos/625755780948342/?fb_dtsg_ag=AdyCro_jJHNnx7m1Ax-Vbub-174QS4Xs7-8KXC0hKMDwcJw%3AAdyw2mDR83wR5_Qys8xCEJWfvarenkgQyw-dzWlc5PxIw . [Consultado el 9 de septiembre de 2018].

Banco de Alimentos de Cajeme, (2018): *Reporte de resultados*, 2018. Información obtenida de la página web del banco (<http://www.bac.mx/en/>).

Banco de Alimentos de Ciudad Victoria, (2018): *Informe de funcionamiento 2018*. Información obtenida de la página oficial de Facebook: https://www.facebook.com/pg/bancodealimentosvictoria/services/?ref=page_internal [Consultado el día 11 de septiembre del 2018].

Banco de Alimentos de Cuernavaca, (2018): *Informe de funcionamiento 2018*. Disponible en: <http://www.cuernavaca.gob.mx/?news=firma-h-ayuntamiento-de-cuernavaca-convenio-con-banco-de-alimentos-para-el-fortalecimiento-de-la-cruzada-contrael-hambre> .

Banco de Alimentos de Ensenada, (2018): *Información sobre su funcionamiento y resultados*, 2018. Disponible en https://www.facebook.com/pg/BANAENOFICIAL/about/?ref=page_internal.

Banco de Alimentos de Guanajuato, (2018): *Informe de resultados y funcionamiento*, 2018,. Disponible en <https://www.cylex.mx/guanajuato-guanajuato/banco+de+alimentos+de+gto-11424343.html>. [Consultado el 10 de septiembre de 2018].

Banco de Alimentos de León, (2018): *Informe de resultados*, 2018. <http://www.bancodealimentosleon.org.mx/> [Consultada el día 11 de septiembre de 2018].

Banco de Alimentos de los Mochis, (2018): *Reporte de funcionamiento*, 2018. Información obtenida de la página web del banco: <http://www.balosmochis.org.mx/>

Banco de Alimentos de México, (2014): *Objetivos del BAMX*, 2014,. Disponible en: <https://bamx.org.mx/bamx/?v=1fda4fa5605d>.

Banco de Alimentos de Morelia, (2018): *Informe de resultados*, 2018,. Información obtenida de la página web del banco: <https://www.bamorelia.org/>

Banco de Alimentos de Oaxaca, (2018): *Informe de funcionamiento*, 2018. Información obtenida de la página de Facebook de la institución: https://www.facebook.com/pg/banco.alimentos.oaxaca/about/?ref=page_internal

Banco de Alimentos de San Cristóbal, (2018): *Informe de resultados*, 2018. <http://www.bach.org.mx/trabajo.html>

Banco de Alimentos de San Luis Potosí BAALI, AC,. *Reporte de resultados*, Información obtenida de la página web del banco (Baali.net)

Banco de Alimentos de Tijuana, (2018): *Información sobre su funcionamiento y resultados*, 2018. Disponible en: <http://banati.org/>

Banco de Alimentos de Tuxtla, (2018): *Información sobre su funcionamiento y resultados*, 2018. <http://www.bancodealimentos-detuxtla.com/index.php>.

Banco de Alimentos de Zapotlanejo, (2018): *Reporte de resultados*, 2018. Información obtenida de la página del banco de alimentos: <http://www.bancodealimentoszapotlanejo.org/>

Banco de Alimentos Maná Xalapa, (2018): *Reporte de funcionamiento*, 2018. Información obtenida de la página del banco de alimentos: <http://www.mana-bancodealimentos.org/>

Banco Diocesano de Alimentos Guadalajara, (2018): *Informe de resultados*, 2018. Disponible : <http://bdalimentos.org/> Bancos de Alimentos Alvida, (2018): *Reporte de funcionamiento*, . Información obtenida de (<https://alvida.org/>). [Consultado el 21 de septiembre de 2018].

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, (2017): *Abordar la seguridad alimentaria y la nutrición en el contexto de dinámicas rural-urbanas cambiantes: Experiencias y enfoques normativos eficaces*, 2017. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-mu135s.pdf>. [Consultado el 16 de enero de 2019].

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (2015) *Diagnóstico sobre alimentación y nutrición*, 2014. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/Diagnostico_sobre_alimentacion_y_nutricion_270715.pdf.

Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2012): *Resultados nacionales*, 2012. Disponible en <https://ensanut.insp.mx/informes/ENSANUT2012ResultadosNacionales.pdf> [Consultado el 10 de septiembre del 2018].

Fundación Sólo por Ayudar (2018): *Informe de resultados y funcionamiento*, 2018. <http://www.soloporayudar.org/programas/banco-de-alimentos/>

Morales, Alberto (2018): “Congreso atora 7 iniciativas para disminuir el desperdicio.”, en *El Universal*, 3 de enero de 2018, sección Nación. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/congreso-atora-7-iniciativas-para-disminuir-el-desperdicio>.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2017): *Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe*, 2017. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7248s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018): *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*, 2018. Disponible en <http://www.fao.org/3/I9553ES/i9553es.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2018): *Fortalece México marco legal para evitar las pérdidas y el desperdicio de alimentos*. Disponible en: <http://www.fao.org/mexico/noticias/detail-events/en/c/1127184/>

Organización de las Naciones Unidas (2015): *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2015. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

Redacción AN (2017): “En México se desperdician 20.4 millones de toneladas de alimentos al año”, en *Aristegui Noticias*, 7 de diciembre. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/0712/mexico/en-mexico-se-desperdician-20-4-millones-de-toneladas-de-alimentos-al-ano/>.

Rivera López, Octavio (2018): “¿Sabes cuántas toneladas de comida tira México a la basura?” en *El Universal*, 2 de enero, sección

Nación, 2 de enero. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/mexico-desperdicia-20-millones-de-toneladas-de-comida>. [Consultado el 20 de junio de 2018].

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2017): Impulsa Semarnat Estrategia Nacional para Evitar Desperdicio de Alimentos, Comunicado de Prensa Núm. 123/17, SEMARNAT. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/impulsa-semarnat-estrategia-nacional-para-evitar-desperdicio-de-alimentos>. [Consultado el 20 de junio de 2018].

Senado de la República (2017.a): Gaceta del Estado LXIII/3PPO-59/77433. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=77433>. [Consultado el 20 de junio de 2018].

Senado de la República (2017b.): Gaceta del Estado LXIII/3PPO-54/77334. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=77334>. [Consultado el 20 de junio de 2018].

Valverde, Alicia (2018): “México evitará desperdicio de alimentos”, en *Excelsior*, 2 de mayo, sección Nacional, 2 de mayo. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/mexico-evitara-desperdicio-de-alimentos/1236388>. [Consultado el 20 de junio de 2018].

Legislación

Ley del Derecho a la Alimentación Adecuada y Combate contra el Desperdicio de Alimentos para el Estado de Nuevo León, publicada el 17 de noviembre de 2017. México: H. Congreso del Estado de Nuevo León, disponible en: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20ALIMENTACION%20ADECUADA%20Y%20COMBATE%20CONTRA%20EL%20DESPERDICIO%20DE%20ALI

MENTOS%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf. [Consultado el 20 de junio de 2018].

Ley General de Salud publicada el 12 de julio de 2018. 2018. México: H. Congreso de la Unión, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_120718.pdf [Consultado el 20 de noviembre de 2018].

Ley para el Aprovechamiento Integral de Alimentos y su Donación Altruista del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada el 23 de enero de 2018. México: H. Congreso del Estado de Coahuila, disponible en: http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa68.pdf. [Consultado el 20 de junio de 2018].

Ley para Evitar el Desperdicio de Alimentos en el Estado de Aguascalientes. Publicada el 17 de julio de 2017. México: H. Congreso del Estado de Aguascalientes, disponible en: <http://www.congresoags.gob.mx/Transparency/getlaws>. [Consultado el 18 de agosto de 2018].

Ley para Fomentar la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Quintana Roo. Publicada el 30 de abril de 2013. México: H. Congreso del Estado de Quintana Roo, disponible en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1320130430267.pdf>. [Consultado el 2 de octubre de 2018].

Ley para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria en el Estado de Baja California. Publicada el 6 de febrero de 1998. México: H. Congreso del Estado de Baja California, disponible en: http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VI/LEYALTRU_13MAY2011.pdf. [Consultado el 20 de agosto de 2018].

Ley para Fomentar la Donación Altruista en Materia Alimentaria para el Estado de Colima. publicada el 23 de agosto de 2003. México: H. Congreso del Estado de Colima, disponible en: www.congresocolima.gob.mx.

congresocol.gob.mx/leyes/donacion_altruista.doc. [Consultado el 2 de septiembre de 2018].

Ley para la Donación Altruista de Alimentos de la Ciudad de México. Publicada el 16 de febrero de 2017. México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo119835.pdf>. [Consultado el 28 de junio de 2018].

Ley para la Donación Altruista de Alimentos en el Estado de Chihuahua. Publicada el 30 de julio de 2008. México: H. Congreso del Estado de Chihuahua, disponible en: [http://www.congreso-chihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/index.php?pag=25&palabra=.](http://www.congreso-chihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/index.php?pag=25&palabra=) [Consultado el 2 de septiembre de 2018].

Ley para Promover la Donación Altruista de Alimentos en Sinaloa. Publicada el 4 de agosto de 1995. México: Gobierno del Estado de Sinaloa, disponible en: <http://www.laipsinaloa.gob.mx/images/stories/ARCHIVOS%20PUBLICOS/Leyes%20Estatales%20Actuales/ley%20donacion%20alimentos.pdf>. [Consultado el 20 de junio de 2018].

Ley para Regular y Promover la Donación Altruista de Alimentos para el Estado de Durango, 2013. México: Publicada el 19 de mayo de 2013, H. Congreso del Estado de Durango, disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20PARA%20REGULAR%20Y%20PROMOVER%20LA%20DONACION%20ALTRUISTA.pdf>. [Consultado el 15 de agosto de 2018].

Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Consejo Nacional para el Aprovechamiento de Alimentos. 2018. México: Cámara de Diputados (2018): disponible en: *Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General del Consejo Nacional para el Aprovechamiento de Alimentos*. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun_3714672_20180430_1526657664.pdf. [Consultado el 20 de junio de 2018].

CAPÍTULO X

SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA EDUCACIÓN Y DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL MEDIO RURAL

*María Elena Ongay¹, María del Huerto Nari²,
Guillermo Silva³, Valeria Ferreira⁴,
Limber Santos⁵, Jorge Vignoli⁶,
Hugo Loza⁷, Carlos Brasesco⁸*

INTRODUCCIÓN

La experiencia que se sistematiza se enmarca en el Proyecto denominado “Educación en y para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional en el medio rural”, el que se inicia en el año

-
- 1 Lic. en Nutrición. Experta en agricultura familiar en el marco del Derecho Humano a la Alimentación. Observatorio Derecho a la Alimentación. Escuela de Nutrición. Universidad de la República.
 - 2 Lic. en Nutrición. Mag. en Educación. Dra. en Ética. Escuela de Nutrición. Universidad de la República.
 - 3 Lic. en Nutrición. Escuela de Nutrición. Universidad de la República.
 - 4 Lic. en Nutrición. Sede Tacuarembó de la Universidad de República.
 - 5 Maestro. Lic. en Educación. Mag. en Educación, Sociedad y Política. Director del Departamento de Educación para el Medio Rural -DER-, Consejo de Educación Inicial y Primaria -CEIP- de la Administración Nacional de Educación Pública -ANEP-.
 - 6 Maestro. Centro de Apoyo Didáctico de las Escuelas Rurales del departamento de Tacuarembó, del DER/CEIP/ANEP.
 - 7 Ing. Agrónomo. Programa Interinstitucional Nodos de Salud de Tacuarembó.
 - 8 Ing. Agrónomo. Programa Plantar es Cultura del Ministerio de Educación y Cultura.

2013 en el departamento de Tacuarembó. Tiene como finalidad la interpretación crítica sobre los procesos educativos realizados en las localidades rurales, generar conocimientos, aprendizajes significativos y conclusiones, lo que valoramos como una oportunidad de reflexión y de construcción de un pensamiento compartido para su proyección a nivel nacional.

Para ello, partimos de la recopilación de los registros de lo acontecido durante la experiencia desarrollada durante el período comprendido entre marzo 2013 y marzo 2018, a través de diversas fuentes como informes, videos, cuadernos de anotaciones, actas de reuniones del equipo de trabajo, documentos elaborados por participantes de las diversas propuestas educativas realizadas, fichas de registros, entre otros.

Asimismo, se efectuaron entrevistas en profundidad, a nivel individual y también grupal, así como la realización de grupos focales con participantes de las diferentes propuestas educativas en el período mencionado. También se llevaron adelante entrevistas a informantes calificados referentes de las realidades locales, con el propósito de reconocer el impacto generado en las comunidades rurales.

Asimismo, se recogieron testimonios de estudiantes, docentes y profesionales de las diversas disciplinas integrantes del equipo de trabajo, a modo de valorar las acciones desarrolladas y los aprendizajes alcanzados, con la debida validación de la experiencia.

Posterior a dicha recopilación se establecieron los aspectos centrales a sistematizar, así como los procedimientos para ordenar y clasificar la información obtenida y reconstruir el proceso vivido. A continuación, presentamos los antecedentes que originaron la experiencia, la descripción del proyecto, su fundamentación, el abordaje metodológico y los principales resultados finalizando con reflexiones, valoraciones, conclusiones y proyecciones.

1. ANTECEDENTES

El proyecto surge desde una iniciativa compartida entre el Departamento de Educación para el Medio Rural (DER/CEIP/ANEP) y el Departamento de Educación de la Escuela de Nutrición de la Universidad de la República (UdelaR), con la finalidad de responder a planteos de maestros rurales para formarse en el campo de la alimentación y de la nutrición, en función de las especificidades de la escuela rural, en relación a los aspectos curriculares y didácticos y de las características del medio y sus familias.

Se seleccionó Tacuarembó para dar inicio a la experiencia, considerando que es el departamento con mayor superficie territorial rural y localizaciones geográficas distantes entre sí, y por ende con mayor cantidad de escuelas rurales y maestros rurales del país, aspectos que justifican un horizonte amplio de expansión. Asimismo, presenta una ruralidad fuertemente marcada por las prácticas de ganadería extensiva y la forestación, con fuerte influencia sociocultural de la frontera con Brasil.

Su baja densidad poblacional hace evidente el relativo aislamiento por espacio/tiempo entre los miembros de la comunidad, así como con otras comunidades, lo que condiciona su forma de vida en el sentido más amplio. También se destaca en esta ganadería que cubre la mayoría del territorio departamental, la presencia predominante de ganaderos familiares como modelo de producción, donde la mujer cumple funciones directas en la producción además de las habituales de preparación y conservación de alimentos, cuidado de niños, de adultos mayores, salud y educación, entre otros.

Es claramente visible también la variabilidad en el departamento vinculada a situaciones de producción y vida, lo que impacta en forma diferencial en todo el territorio, lo cual puede apreciarse directamente en las vivencias de los pobladores así como a través de las estadísticas nacionales en indicadores como las Necesidades

Básicas Insatisfechas⁹, el porcentaje de pobreza¹⁰, así como el Índice de Desarrollo Humano¹¹ que demuestran la desigualdad existente entre Montevideo con valores medios de países europeos y Tacuarembó con cifras similares al resto de América Latina.

Por otro lado, nos encontramos en un departamento en el que existen condiciones favorables e intereses de las instituciones y de los actores sociales para participar en la propuesta.

El proyecto fue concebido desde una perspectiva educativa integral, interdisciplinaria e interinstitucional con el objetivo de abordar los componentes que interactúan en la situación de vulnerabilidad alimentaria y nutricional de escolares, sus familias y la comunidad en el medio rural. Se enclava en las escuelas rurales por considerarlas el ámbito de referencia y encuentro del medio local, facilitadoras de la integración y participación de maestros, auxiliares de servicio, escolares, sus familias y otros actores locales. Participan docentes, estudiantes y graduados de nutrición, agronomía, psicología, trabajo social, antropología, magisterio, ciencias de la educación, agentes comunitarios y vecinos de las localidades participantes.

Las instituciones que forman parte del proyecto desde sus inicios son: la Universidad de la República a través de la Escuela de Nutrición, la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y la Sede Tacuarembó; el Consejo de Educación Inicial y Primaria a través del Departamento de Educación para el Medio Rural, la Inspección Departamental de Tacuarembó y el Programa de Alimentación Escolar; así como el Programa Interinstitucional Nodos de Salud de Tacuarembó¹².

9 Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los censos de 2011, INE y otros.

10 Estimación de la pobreza por el método de ingreso, año 2017, INE

11 Índice de Desarrollo Humano por departamento, síntesis metodológica y de resultados. Observatorio Territorio Uruguay. OPP.

12 Integrado por la Universidad de la República, Intendencia Departamental

En el año 2016 a partir de las necesidades e intereses manifestados por los participantes de las diversas localidades rurales, surge la incorporación al equipo de trabajo interinstitucional, del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) a través del Programa Plantar es Cultura.

Las localidades donde se inició la propuesta fueron seleccionadas en conjunto entre el director del DER y el Maestro Coordinador del Centro de Apoyo Pedagógico Didáctico para Escuelas Rurales perteneciente al departamento, para ello se consideró la situación de vulnerabilidad de las escuelas, siendo seleccionadas las localidades rurales de Punta de Carretera, Cinco Sauces, Los Rosas y Las Arenas.

Desde la Escuela de Nutrición la experiencia se enmarca en el Programa Institucional sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Desarrollo Integral (ProSANDI)¹³, También se contextualiza en la temática educación rural, definida como Programa Integral Temático (PET) de la Región Noreste y en los objetivos del Programa Interinstitucional Nodos de Salud de Tacuarembó.¹⁴

Es en este contexto, el objetivo general consistió en *Desarrollar procesos educativos con maestros, auxiliares de servicio, escolares,*

de Tacuarembó, Ministerio de Salud Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado-Red de Atención del Primer Nivel en Tacuarembó y Ministerio de Desarrollo Social.

- 13 Tiene por finalidad abordar desde las diferentes funciones universitarias y en forma interdisciplinaria e intersectorial los componentes que interactúan en la situación de inseguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional, local y familiar, así como el diseño, implementación y evaluación de estrategias de intervención para alcanzar la SAN desde un paradigma de desarrollo integral del país.
- 14 Tiene la Misión de “Promover prioritariamente en las localidades rurales y suburbanas de Tacuarembó la consolidación de comunidades saludables, facilitando el ejercicio del derecho a una salud de calidad, a través de la articulación del Estado y la sociedad civil en la implementación de un sistema interinstitucional integrado, basado en los principios de la APS”

sus familias y la comunidad en el medio rural, que contribuya a alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional y el empoderamiento de los participantes desde una perspectiva de derecho de los pueblos a la alimentación; mientras que los objetivos específicos se centraron en:

- Conocer la situación de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional centrada en los ejes “disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad” a través de un proceso de investigación participativa.
- Reconocer saberes, capacidades y estrategias productivas, sociales y organizativas vinculadas a la alimentación de las familias.
- Identificar las propuestas de enseñanza vinculadas a la alimentación, en función de las especificidades curriculares y didácticas de la escuela rural.
- Proyectar con los participantes procesos educativos que respondan a los principales problemas alimentarios y nutricionales identificados.
- Realizar actividades con maestros rurales, auxiliares de servicio, escolares, sus familias y la comunidad, orientadas a mejorar la situación alimentaria y nutricional desde la perspectiva de derechos humanos.
- Reconocer la participación activa de estudiantes en las actividades desarrolladas, a través de la circularización de las mismas.
- Fomentar la generación de conocimiento a través de tesis de posgrado en el campo de intervención del proyecto.

1.1. Caracterización de las localidades rurales

Para la identificación de las características en las localidades seleccionadas se realizó una investigación participativa con el propósito de conocer sus principales problemas, saberes, capacidades y estrategias productivas, sociales y organizativas vinculadas a la situación de seguridad alimentaria y nutricional de las familias. Como resultado de esta investigación la información fue organizada en cuatro ejes: disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad, observándose dificultades en la disponibilidad y acceso en forma permanente y regular a alimentos de calidad, problemas de malnutrición, hábitos alimentarios y condiciones de vida inadecuadas en la mayoría de las familias.

Específicamente se destaca escasa disponibilidad de frutas y vegetales en comercios de la zona, distancias alejadas geográficamente de los centros urbanos, caminería en mal estado, tierras poco fértiles con carencias de agua para riego, pocas familias que disponen de huertas, árboles frutales y que crían animales o practican la caza y la pesca. Aspectos que demuestran la limitada disponibilidad de alimentos, lo que eleva el costo de los mismos y su accesibilidad por parte de las familias.

Con respecto a los hábitos alimentarios se señala elevado consumo de pan, avena y de alimentos con leche, de fiambres y de alimentos ricos en grasas saturadas y sal.

En cuanto a las carnes se destaca el consumo de carne de oveja, ñandú, jabalí, carpincho y en algunos casos de pollo y de vaca.

Los vegetales más consumidos son papa, boniato, zapallo, cebolla y zanahoria. No existe el hábito de consumir frutas ni verduras frescas de estación.

En general, existe influencia en los hábitos alimentarios de los medios de comunicación de Brasil.

En todas las localidades se observan problemas con el agua no siendo segura para consumo humano. Para la higiene de manos y preparación de los alimentos en las escuelas se utiliza agua de lluvia recogida en tanques no aptos.

Algunas familias no disponen de medios de conservación de los alimentos y los preparan en fogón o en cocinas a leña.

Asimismo, se observa poca variedad y monotonía en las formas de preparación de los alimentos, con ruptura en la transmisión intergeneracional de la memoria, tradiciones y costumbres vinculadas a la cultura alimentaria familiar.

La mayoría de los escolares no realizan todos los tiempos de comida necesarios para su edad.

Se han identificado casos de malnutrición en los escolares debido a una subalimentación y al consumo elevado de alimentos hipercalóricos, unido al aumento del gasto energético y del requerimiento nutricional de los niños que se trasladan a la escuela a caballo o caminando largas distancias todos los días.

Finalmente, y en relación con lo anterior se observan condiciones ambientales inadecuadas en las viviendas (materiales livianos como paja, chapa y barro) que exponen a los niños a enfermedades que afectan su normal crecimiento y desarrollo.

1.2. Fundamentación

El proyecto se fundamenta en un enfoque de la alimentación que contempla dimensiones políticas, éticas, sociales, culturales, económicas, biológicas, productivas y tecnológicas, entre otras. Se sustenta desde el punto de vista teórico en el derecho humano a la alimentación, la seguridad alimentaria nutricional y la soberanía alimentaria en la realidad rural, desde un abordaje integral a través de la interdisciplina y la Inter institucionalidad.

La alimentación como derecho humano es reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) concepto que va evolucionando hasta concebirlo en la Observación General N°12 en el año 1999 (art.11) como “el derecho humano inherente a todas las personas a tener acceso regular, permanente y libre, sea directamente o mediante compra en dinero, a una alimentación saludable en cantidad y calidad y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de su pueblo, a garantizar una vida libre de temor, digna y plena en su bienestar físico y mental, individual y colectivo”.

La seguridad alimentaria de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), se conceptualiza como “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” (Cumbre Mundial de Alimentación CMA: 1996).

A su vez, la soberanía alimentaria surge como propuesta del movimiento Vía Campesina durante la CMA de 1996, propuesta que coloca a las personas en el centro de las políticas que se impulsan con referencia a los sistemas alimentarios. Desde entonces ha sido adoptado por una amplia variedad de organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo y se ha convertido en un tema importante del debate internacional.

Específicamente en la Segunda Conferencia Especial para la Soberanía Alimentaria en el año 2010 (Panamá), se declara que “la Soberanía Alimentaria se refiere a la producción sostenible con valores éticos, a la capacidad de producir lo que se necesita, a la autosuficiencia alimentaria, a una alimentación digna, sana y culturalmente apropiada, a la tenencia y acceso de los recursos tierra y agua, a conservar y construir biodiversidad, a recuperar el ser campesino, las culturas y saberes, el valor de los alimentos, a fomentar

el trabajo y el relevo generacional” (XXXI Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe).

Este encuadre teórico del proyecto exige necesariamente incorporar particularidades de la escuela rural, por ser la única presencia estatal y de lo público en la mayor parte de las localidades rurales, un lugar físico de referencia y encuentro de la comunidad, en la que confluyen una compleja trama de instituciones que intervienen en el territorio; constituyendo una institución que va mucho más allá de lo estrictamente educativo.

Históricamente, la impronta social de la escuela rural ha contribuido a formar su identidad, al punto tal que está fuertemente marcado desde lo curricular, en los fundamentos del Programa de 1949, “la escuela debe intervenir en la vida de la comunidad y debe actuar en ella a puertas abiertas. El mejor local social debe ser el edificio escolar, el mejor consejero el maestro, así como el impulsor de cuanta obra de mejoramiento social se inicie. Para ello es fundamental que las familias se acostumbren a ver la escuela como si fuera parte de su propia casa”.

La fuerza que impulsó la discusión acerca del lugar de la educación y en particular el lugar de la escuela en el medio rural estuvo configurada por una dinámica de denuncia y concientización por parte de los maestros acerca de la realidad del medio rural. Una realidad caracterizada por situaciones de extrema pobreza, donde la única presencia del Estado era la escuela. Una escuela tan pobre como el medio social donde se encontraba.

En los últimos tiempos, la escuela rural se ha visto sacudida por el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las crecientes y más complejas interacciones campo-ciudad, el desdibujamiento de las fronteras precisas entre un ámbito y otro, la proliferación de nuevos medios rurales asociados a modelos productivos recientes, etc. Sin embargo, es necesario señalar que en las

escuelas a las cuales pertenecen los participantes de las propuestas educativas, existen importantes problemas de conectividad que limitan el uso de herramientas informáticas como posible recurso a utilizar durante el desarrollo de los cursos.

En este sentido, los maestros y auxiliares de servicio están llamados a cumplir el viejo papel de fuerte referencia social, pero ahora complejizado y enriquecido. Se trata, sin dudas, de un inmejorable escenario desde donde observar la realidad social del campo, pero además desde donde se pueden desarrollar acontecimientos educativos, sociales y culturales relevantes para la comunidad. Hoy, más que nunca, adquiere fuerza la idea planteada por la Mtra. María Espínola en 1933: “la escuela sola no puede”. Pero también sabemos que sin la escuela, nada es posible lograr en el desarrollo de las comunidades rurales.

Es fundamental destacar que las premisas que han sustentado los procesos realizados se basan en la importancia de los maestros y auxiliares de servicio como referentes primordiales en el comportamiento alimentario y en la formación de los hábitos alimentarios de los niños que concurren a la escuela rural y en que ésta constituye el ámbito de referencia y encuentro de la comunidad local, facilitadora de la integración de educadores, escolares y sus familias.

1.3. Abordaje Metodológico

A partir de la aproximación sobre la situación de vulnerabilidad en seguridad alimentaria y nutricional en las localidades antes descritas, se establecen dos grandes líneas de acción educativa:

1. Con los escolares y sus familias, maestros, auxiliares de servicio y comunidades en las escuelas de las localidades rurales seleccionadas., en tanto lugar de encuentro físico, social y cultural de las comunidades.

2. con los maestros, auxiliares de servicio de las escuelas rurales y referentes comunitarios de todo el departamento.

Con los escolares y sus familias se desarrollaron diversas actividades educativas en las localidades rurales mencionadas, integrándolos con los docentes de las escuelas, en relación a temas vinculados fundamentalmente con buenas prácticas en la manipulación de alimentos, producción agroecológica, aportes nutricionales y formas de preparación de los alimentos disponibles. A su vez se realizó la valoración del estado nutricional de todos los escolares de esas mismas escuelas rurales.

A partir del año 2015 y respondiendo a la solicitud de la Inspectora Departamental, se extendió la experiencia integrando las escuelas rurales de las localidades de Clara y de La Hilera, a través de la realización de procesos educativos con maestros, auxiliares de servicio, escolares, familiares y personas de las comunidades, con actividades que facilitaron el acercamiento a las realidades y el conocimiento de intereses y necesidades así como el desarrollo de propuestas educativas y de jornadas de integración e intercambio entre los participantes.

Desde el año 2016 comenzamos con temáticas vinculadas a la producción agroecológica de alimentos, en la búsqueda de estrategias productivas en los predios de los vecinos, que facilitarían el acceso a alimentos saludables y la mejora de la situación de seguridad alimentaria y nutricional de las personas. Temática que surgió del interés de los participantes, tanto a nivel escolar como comunitario. Y es cuando se instalan emprendimientos productivos en las escuelas rurales de Punta de Carretera, Los Rosas, Cinco Sauces, La Hilera y Clara, produciendo alimentos para consumo en el comedor escolar, como espacios demostrativos de integración e intercambio con las familias de escolares e integrantes de las comunidades, y con objetivos pedagógicos planteados por los maestros para el trabajo en aula.

Con respecto a la línea de acción educativa con los maestros y auxiliares de servicio de las escuelas rurales de todo el departamento tratamos los problemas priorizados en la investigación inicial como contenidos de los talleres de formación. En ellos también participaron otros docentes y personas encargadas de la preparación de alimentos en centros educativos, de contextos suburbano y urbano que mostraron interés en las temáticas. Se desarrollaron temáticas como derecho a la alimentación, hábitos y cultura alimentaria, tradiciones culinarias del medio rural, la alimentación más allá de los aspectos nutricionales, aspectos vinculados a la producción, selección, manipulación, preparación, conservación y almacenamiento de los alimentos en las escuelas, así como estrategias para contribuir al acceso de los mismos. Particularmente con los maestros se abordaron diversos contenidos relacionados con la alimentación y la nutrición considerando las especificidades curriculares y didácticas de la escuela rural. Durante los dos primeros años los contenidos mencionados se abordaron a través de un ciclo de talleres denominado “Derecho a una alimentación adecuada”, desde la perspectiva biológica, afectiva, cultural, social y educativa, con un enfoque metodológico que promovió la interacción e involucramiento de los participantes.

Como producto de estos procesos elaboramos una publicación en la que intervinieron participantes de diferentes escuelas del departamento de Tacuarembó, la que denominamos “Desde el ayer al hoy: nuestra cultura alimentaria rural”. La misma incluye recetas, cuentos, imágenes, vivencias personales y experiencias comunitarias vinculadas a la temática, específicamente a la relación entre alimentación y afectividad. Para su creación se partió de la premisa de que por medio de los alimentos y de las múltiples formas de preparar la comida, se transmiten sentimientos, pensamientos, valores y actitudes como una manera esencialmente humana de comunicación y de recreación de la cultura e identidad alimentaria, con profundos significados para cada persona en tanto ser individual y social.

A partir de la valoración de las actividades educativas de producción agroecológicas en las escuelas, es que en el año 2017 se transformó la propuesta metodológica de ciclo de talleres, en la modalidad de un curso anual que denominamos “Construyendo el derecho a la alimentación en el medio rural. Cultura alimentaria y producción agroecológica”, con actividades de carácter teórico y práctico que facilitarían la permanencia y continuidad de los participantes, que finalizaba con el reconocimiento académico y entrega de certificados de acuerdo al grado de participación y de aprobación del curso.

Por otro lado, y en respuesta a las demandas manifestadas por los actores involucrados y a la evaluación del proyecto es que desde el equipo de trabajo se decide ampliar la propuesta educativa a personas de otras localidades rurales de difícil acceso y menos oportunidades de formación.

Es así que con la participación de las diferentes instituciones locales, se acordó organizar territorialmente tres nuevos cursos en Costas de Caraguatá al Sur, Lambaré y Curtina, localidades que a su vez permiten el acceso de participantes de otras zonas cercanas.

Esta nueva propuesta educativa surge una vez más desde el convencimiento que la participación de las personas facilita el alcance de impactos reales, propicia el empoderamiento y la formación de capacidades en los interesados como multiplicadores del derecho a la alimentación.

Al finalizar el año 2017 se desarrolló una jornada de encuentro e intercambio con todos los participantes de los cursos realizados ese año, en la que se fortalecieron vínculos y se evaluó el trabajo con testimonios que se recogen en la siguiente sesión.

1.4. Valoración y logros alcanzados

En cuanto a la valoración de la experiencia realizada, entendemos que fue fundamental el desarrollo conjunto de las dos líneas de acción presentadas en la metodología, ya que, para poder formar a los maestros y auxiliares de servicio rurales, fue necesario insertarse en la realidad cotidiana de las comunidades y específicamente de sus escuelas.

En primer lugar queremos señalar que la propuesta metodológica desarrollada en este proyecto constituye en sí misma un resultado, motivando y facilitando la participación en un ambiente adecuado para el aprendizaje y la reflexión, así como del intercambio de experiencias y saberes que contribuyeron a la integración grupal generando un clima de confianza: *“Estas reuniones son muy importantes para nosotros porque nos fortalecen mucho, esta integración que hacemos con distintas escuelas, con distintos maestros, con distintas compañeras auxiliares rurales y urbanas”*

“La palabra que destacaría para el curso es “intercambio” porque acá aportamos los docentes y muchísimo han aportado las compañeras auxiliares de servicio, con recetas y con conocimientos, con el entusiasmo que han hecho ellas este camino y que lo difunden”

Los aspectos sociales y vinculares también fueron reconocidos como aprendizajes, como el lograr intercambio entre los participantes del curso y el haber mejorado el conocimiento y relacionamiento con vecinos, con los que no tenían mucho contacto. Se destacan expresiones de algunas auxiliares de servicio y mujeres de la comunidad de sentirse valoradas, cómodas, felices, contentas, entusiasmadas, motivadas e incluidas: *“Se generaron buenos vínculos, se trabaja en ambiente de iguales y muy cálido”*. *“Nos sentimos acompañados, que no estamos solos en esto”*.

La propuesta metodológica fue respondiendo a la realidad de cada localidad: *“Este proyecto fue cambiando a medida que transcurrió el tiempo y que ustedes tomaban contacto con la realidad, fue haciéndose desde el territorio, porque desde el principio de la propuesta a lo que es hoy, hay una evolución, me parece muy buena”*.

“La visión del Proyecto que tengo es de lo que ha crecido en este tiempo, como se apropiaron los auxiliares y los maestros de los talleres de formación, porque es una instancia de encuentro y de formación que ellas tanto solicitaban con respecto a su tarea”.

Se destaca la importancia de la integración de las actividades educativas realizadas con niños y sus familias en las escuelas con las de formación de maestros, auxiliares de servicio y la comunidad, las que conforman una propuesta holística de trabajo. Propuesta que se potencia en su impacto al compartir temáticas de interés común y respetando las particulares de cada realidad: *“lo que aprendíamos en el curso al otro día lo aplicaba con los niños en el aula, íbamos al invernáculo y ellos mismos plantaron, sembraron y hoy por hoy en el comedor están consumiendo los alimentos de allí de la huerta”*.

En cuanto a las actividades educativas en las escuelas se destacan cambios en el comportamiento alimentario de los escolares y en el hogar: *“Este es un proyecto que tiene que ver con la escuela, institución, corazón de cada comunidad pero a su vez avanzar hacia los hogares, que es una tarea difícil, muy delicada y de mucha responsabilidad”*.

Las instancias educativas realizadas muchas veces se vieron dificultadas por las condiciones climáticas y de caminería rural desfavorables, sin embargo hubo muy buena respuesta de los participantes al realizar propuestas que responden a sus problemas e intereses: *“Esta localidad queda aislada por los pasos, por ejemplo si hay alguna inundación, o si hay algún temporal, la localidad queda*

aislada y en dos o tres días queda sin materias primas. La huerta es una posibilidad de tener al alcance de las manos lo que se necesita o lo básico para poder alimentarnos”.

En general los cursos se los valora como importantes, prácticos y entendibles: *“Muy buen curso. Espero que continúe”. “Nos ayuda mucho a mejorar nuestro trabajo. Ojalá que podamos seguir capacitándonos para mejorar en todo sentido”. “Que se tomen problemáticas específicas que hacen a la realidad de nuestro trabajo”. “Para las auxiliares ha sido muy valioso. Nos ayuda a brindar mejor nuestro trabajo”. “Se aprenden elementos que ayudan a facilitar el trabajo, es muy valorable, muy importante”.*

Algunos maestros realizaron valoraciones desde las especificidades curriculares y didácticas de la escuela rural:

“Nos ha permitido desarrollar contenidos del programa de educación inicial y primaria, abordarlos en forma secuenciada y poder generar ese conocimiento en el multigrado rural, que es algo característico de la escuela rural, esa circulación de saberes en el cual un niño de nivel cuatro perfectamente puede compartir su conocimiento con un niño de sexto, ese trabajo también inter ciclo que se desarrolla también en la escuela rural ha permitido avanzar muchísimo en el conocimiento en el tema huerta orgánica”.

“Lo bueno del proyecto es que lo hemos trabajado desde el punto de vista didáctico con los chiquilines, desde la comunidad y en lo social con la familia”.

Se logró concretar el diseño, instalación y manejo de los emprendimientos productivos agroecológicos en las escuelas rurales en las que se están desarrollando los cursos, así como en predios de algunos de los participantes.

También se buscaron formas de contribuir a la producción mediante estructuras de protección que puedan ser adoptadas por los vecinos del lugar, por lo que las soluciones han sido diferentes en cada localidad, incluyéndose invernáculos y un macrotúnel. Se señala como muy positivo la inclusión de poblaciones aisladas, trabajando en el lugar. *“Vemos a las familias que se sumaron a la propuesta y han desarrollado sus propias huertas”*.

Se logró la conformación de las huertas, la existencia de plantas en producción y la utilización de los alimentos cosechados en diferentes formas de preparación que revalorizan y rescatan culturalmente recetas y preparaciones tradicionales. En este sentido fueron señaladas como muy positivas y necesarias las jornadas de preparación de alimentos con la participación especial del Chef Hugo Soca creador del programa televisivo emitido actualmente en un canal de aire del país denominado “De la Tierra al Plato” y autor del libro “Nuestras recetas de siempre”.

Asimismo, se observó una gran afección por frutales y en particular por frutales nativos, destacando su adaptación a las condiciones locales de suelo y clima, así como los aportes nutricionales y su escasa accesibilidad en el medio rural.

En cuanto al impacto de los cursos realizados, se recogieron testimonios de los participantes que señalan cambios en la forma de producir y preparar los alimentos, muchos de ellos relacionados con la integridad de la producción-alimentación, uniéndola con la agroecología con la alimentación saludable y el autoconsumo como valor de vida. Lo ejemplifican en un menú variado a partir de una combinación “nueva” de diferentes hortalizas que antes no eran consideradas, lo que hizo viable el deseo de consumo con la disponibilidad de esas frutas y verduras frescas en su localidad. También destacan el haber aprendido a utilizar mejor las hortalizas, las que antes no eran aprovechadas. Desde lo productivo señalan los cambios introducidos por la realización de compost y los resultados obtenidos

en la huerta, así como la importancia de disminuir desperdicios y controlar la ansiedad no esperando resultados rápidos.

Desde la alimentación destacan cambios por la incorporación de mayor cantidad y variedad de verduras y el uso de frutos nativos, un mayor conocimiento en las formas de preparar los alimentos y conservarlos. También mencionan que han mejorado la economía familiar al no tener que comprar para la “olla” sino abastecerse más y mejor con su propia producción.

Los participantes de los cursos afirman compartir lo que aprendieron con familiares, amigos y vecinos, desde elementos concretos tangibles, como es el caso de semillas, mudas, frutales nativos, alimentos que producen, comidas “sanas”, hasta otros intangibles como aspectos relacionados con la cultura alimentaria tales como ideas, recetas y recuerdos de la cocina familiar ancestral, así como el entusiasmo y la revalorización de cosas que sabían. Señalan como muy positivo haber obtenido el como material de apoyo la publicación denominada *“Alimentos en la Huerta: Manual para la producción y consumo saludable”*.

Al respecto, nos interesa citar el testimonio de dos vecinos participantes de cursos realizados en diferentes localidades:

“la tierra es vida y si es vida, nos da vida, entonces tenemos que aprovecharla al máximo... imagínese que en Caraguatá, a 120 km, estamos esperando la fruta y verdura que vengan de Montevideo a Tacuarembó, y de allí a Ansina y de Ansina a Caraguatá. Tenemos una vez por semana, los martes, frutas y verduras, estando viviendo en la tierra. Este curso nos sirvió para muchas cosas, también para reconocer y utilizar los frutos nativos, que a veces los tenemos ahí en el monte y salvo crudos, no sabíamos que utilización le podíamos dar en nuestra cocina todos los días. Así que en el nombre de mis compañeros de curso y de los vecinos, un agradecimiento grande a todo este proyecto y que

ojalá se pueda repetir el año que viene y cada uno de nosotros, seamos agentes multiplicadores, para que puedan ir más personas a participar en estos cursos, que es muy importante para nuestra vida rural”.

“Hoy vi una frase que decía -poquito a poquito se llega a mucho- entonces con esa frase quisiera resumir lo que fue el curso, fuimos muy de a poco pero entre todos poniendo un granito de arena cada uno y así fuimos logrando lo que es hoy nuestra huerta, y fue el principio, porque estamos seguros de que esto vamos a continuarlo, no sólo por la escuela, no sólo por los niños, sino por nosotros como personas también, porque a veces decimos vamos a enseñar, pero en el momento que ellos nos ven haciendo también se contagian ellos”.

En general se logró promover un cambio positivo en relación a las actitudes respecto al trabajo con la tierra y a la valoración de los recursos locales, expresados por una vecina: *“el logro máximo es enamorarme de la tierra, de plantar una semilla, que crezca y que lo pueda usar para cocinar algo sano y compartirlo con otros”.*

Existe unanimidad por parte de los participantes en señalar el compañerismo, clima de confianza, participación y colaboración entre vecinos así como los lazos creados y el fortalecimiento de los vínculos entre ellos y con la institucionalidad local.

Con respecto a la valoración de las instituciones y disciplinas que caracterizan al proyecto, señalamos: *“un aspecto interesante a destacar en toda esta experiencia que se ha desarrollado ha sido tanto lo que tiene que ver con la interinstitucionalidad así como la interdisciplina, sobre todo desde el punto de vista de que efectivamente esto permitió llegar a logros bien concretos y bien tangibles a nivel de la población que participó de todo esto. Eso nos parece muy interesante, y reconfortante y un aspecto central en toda esta operativa”.*

Para completar la valoración de este proyecto, queremos hacerlo desde la mirada de los estudiantes que participaron del mismo:

“La participación para mí en el proyecto es un orgullo, sentirme parte de algo solidario y tan significativo para la comunidad rural es algo que no se aprende dentro de un salón de clase”. “La teoría se pone a prueba en todo momento, desde la planificación de las actividades, que muchas veces nos parece abstracto cuando nos enseñan hasta la evaluación de las mismas”. “Poder entrar a las casas de las personas que aquí viven, poder ver sus necesidades y sus inquietudes, muchas veces no solo nos ayudan como futuros profesionales, sino que nos motivan a seguir adelante y nos permiten crecer”. “Este proyecto sin duda superó cualquier cosa que me hubiera imaginado que podía ser”. “También está bueno destacar la importancia de generar un vínculo sólido con la comunidad y valorar, todos los conocimientos que ellos tienen que sin duda son la base para empezar a construir”. “Entender un poco o comprender la realidad objetiva y subjetiva, la cultura, los ritos, las costumbres, lo cual nos llevó a tener como intervenciones o abordajes un poco más integrales parados siempre desde una perspectiva más humana y de derecho y de comprensión del otro “.

Finalmente, es necesario considerar de qué medio rural estamos hablando a la hora de intervenir en un territorio, lo que nos ayuda a tener claves de lectura de los fenómenos cotidianos y estructurales que allí ocurren. No se trata del “medio rural” en singular sino de los “medios rurales” en plural, por la diversidad de paisajes, modelos productivos, modos de vida y características socioculturales. Ya en 1944 Julio Castro advertía sobre este particular, señalando las diferencias entre el medio rural agrícola y el medio rural ganadero. El primero, característico de los departamentos del sur, suponía una mayor población asentada en el medio y con mayores niveles de interacción y lazos sociales. El segundo, característico de los departamentos del norte, implicaba una población escasa y

dispersa en territorio, con menor nivel de interacciones y formas de comunicación más esporádicas. El pedagogo aventuraba diversas consecuencias de esta distinción incluyendo el diferencial modo de aprender por parte de los niños en la escuela en uno y otro medio.

En la actualidad esta diversidad de los medios rurales se ha complejizado, por lo que se podría hablar de muchos de ellos, cada uno con su impronta y características propias. Por lo tanto, podemos visualizar medios rurales agrícolas, ganaderos, de costa, turísticos, de forestación, próximos a centros urbanos, de frontera, de caserío, de monocultivos, etc., que se deben considerar en el desarrollo de la propuesta.

A continuación, presentaremos un cuadro con información cuantitativa de la experiencia, para luego presentar conclusiones de lo aprendido en estos intensos años de construcción del proyecto así como su proyección.

Cuadro 1. Información cuantitativa de los resultados

Resultados	TOTAL
Maestros y auxiliares de servicio de escuelas	80
Escolares	320
Familiares de escolares	100
Referentes de las comunidades rurales	50
Profesionales de diversas disciplinas	29
Estudiantes con permanencia en el proyecto	8
Localidades rurales en 2013	4
Localidades rurales en 2017(*)	38
Actividades educativas realizadas en escuelas rurales	50
Cursos anuales	4
Talleres de formación	20
Exposiciones de objetos representativos y simbólicos de la cultura alimentaria rural	7

Resultados	TOTAL
Publicaciones	3 - "Desde el ayer al hoy: nuestra cultura alimentaria rural". 2015 - "Educación en y para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Medio Rural de Tacuarembó" en Boletín Extensión: en comunicación con el medio. 2016 - "Educación en y para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Medio Rural de Tacuarembó" en: Desafíos para el Derecho Humano a la Alimentación y el rol de la Universidad de la República". 2017.
Videos testimoniales y de evaluación	4
Documental "Miradas. Sobre las Misiones Sociopedagógicas en La Hilerá. Tacuarembó"	1
Muestra fotográfica del proyecto	2
Emprendimientos productivos	20
Árboles frutales nativos	72 (de 12 especies diferentes)
Eventos de presentación del proyecto a nivel departamental, nacional e internacional	20

(*) **Georreferenciación de las localidades rurales****1.5. Conclusiones y recomendaciones**

A partir de la valoración presentada, entendemos como muy positiva la experiencia realizada, tanto desde el punto de vista de los logros alcanzados en la mejora de la seguridad alimentaria en las localidades rurales como del impacto en la vida cotidiana de las personas, lo que manifiestan con la expresión “se puede” esbozando lo que comprenden como un proyecto de vida particular y compartido y en el interés por continuar con esos espacios de encuentro, integración e intercambio de experiencias y saberes.

Se han logrado cambios en el comportamiento alimentario en las escuelas rurales y en el hogar de los niños y de los participantes durante el proceso de los alimentos, desde la selección hasta el consumo. Así como la valoración de la importancia del rol de los maestros y auxiliares de servicio en la formación de los hábitos alimentarios de los niños.

También se logró revalorizar la importancia de la transmisión generacional e intergeneracional de saberes, historias personales, recuerdos y afectos en la conformación de la identidad rural, base de hábitos y prácticas alimentarias.

En todo el proceso educativo realizado, destacamos como muy valioso el vínculo establecido entre los participantes de los cursos, manifestando continuo interés en retomar los encuentros y darles continuidad a los espacios compartidos, con expresa demostración de sentido de pertenencia a los grupos conformados. Así como la oportunidad de aprendizaje para todos los integrantes del equipo del proyecto, especialmente para los estudiantes que lo entienden fundamental para su formación humana y académica.

Hemos podido confirmar la dureza cotidiana en la que vive la población rural, la falta de oportunidades y las dificultades reales de movilizarse, desde otras localidades al lugar donde se centraban los cursos y talleres, siendo la escuela rural un espacio de encuentro fundamental para el desarrollo del proyecto. En este sentido compartimos y hacemos nuestras las palabras de una participante que nos acompaña desde el inicio: *“es la oportunidad de decirle a la gente que el medio rural existe, acá estamos, esos somos nosotros”*.

La conformación interdisciplinaria e interinstitucional de la propuesta es una valiosa oportunidad para el fortalecimiento de trayectorias entre diferentes disciplinas, actores sociales e instituciones que vienen trabajando en el medio rural de Tacuarembó, contribuyendo a alcanzar el derecho a una alimentación digna para esta población rural.

Además, se entiende positivo la integración de otras instituciones de corte local, con participación acordada previamente, en función de la propuesta que se realice.

También es importante señalar la difusión de la experiencia a nivel de la opinión pública, a través de diferentes presentaciones en los medios de comunicación locales y masivos, y en eventos de carácter científico a nivel local, nacional e internacional.

El interés generado en las instituciones y en las autoridades correspondientes, además de las expresadas por los participantes, es una importante motivación para continuar construyendo la propuesta a nivel nacional. Sin embargo, nos preocupa la sostenibilidad de la misma, debido a las dificultades que se nos han presentado todos estos años para la obtención de recursos financieros, lo que sin duda es un factor a considerar a la hora de su proyección.

La sistematización realizada nos permite concluir que este proyecto desde su fundamentación basada en la promoción del derecho humano a la alimentación y desde su perspectiva interinstitucional e interdisciplinaria, ofrece un abordaje comunitario eficaz para responder a la situación de inseguridad alimentaria y nutricional en el medio rural.

En este sentido podemos decir que cuando una persona, familia o comunidad se organiza y actúa para cambiar la situación de inseguridad alimentaria en la que viven, están haciendo realidad el derecho a la alimentación. Por lo que, cuando nos referimos con este proyecto a la educación en y para la soberanía y seguridad alimentaria, en realidad estamos ante un proyecto de educación en el derecho humano a la alimentación.

A su vez, todo proyecto de educación en derechos humanos está estrechamente vinculado al reconocimiento de los otros en su dignidad, a la justicia social y a la promoción de otros derechos como el derecho a la tierra, a un ambiente equilibrado, a la educación, a la cultura y a la salud, entre otros. Esta comprensión holística es fundamental para responder eficazmente a los problemas alimentarios y nutricionales en el medio rural.

A partir de lo expuesto, y como uno de los aprendizajes más importantes de estos cinco años de desarrollo del proyecto, entendemos que la metodología de abordaje del mismo es fundamental, pues el cómo se hace es tan importante como el resultado que se quiere alcanzar. Es el camino que facilitará o nos obstaculizará el desarrollo del proyecto el que, como muchas veces lo hemos expresado, es dinámico y está en permanente construcción.

Es por eso que la metodología que hemos utilizado requiere en primer lugar, de un espacio en el que todos los participantes se sientan reconocidos y valorados, que contemple la diversidad cultural, promueva el diálogo y la participación. Un enfoque que parta de la realidad y de la vida cotidiana, adecuándose a las singularidades de cada comunidad y territorio.

Una metodología basada en el valor de la persona en su integridad, de manera de ir construyendo relaciones basadas en la dignidad y en los derechos que le son propios por su condición humana, así como en la valoración de la identidad cultural y social.

Es importante formar en el compromiso activo por modificar los aspectos de la realidad que agredan, u obstaculicen la concreción efectiva del derecho humano a la alimentación, en el orden individual y social.

A continuación mencionamos algunos criterios metodológicos que surgen de esta sistematización, se trata de criterios generales que pueden implementarse de distintas maneras en las actividades concretas:

- Partir de la realidad y la vida cotidiana de los participantes. Es decir, de las características del contexto, de sus experiencias, conocimientos, intereses, necesidades, problemas y posibilidades. Esto supone abordar los contenidos de cada taller, curso o actividad desde cada realidad particular, lo que

señala que no hay “recetas o modelos” a seguir y justifica lo que siempre afirmamos y es, que estamos en un proyecto en permanente transformación. Partimos de contextos reales y concretos hacia la construcción de los contextos deseables.

- Favorecer el desarrollo integral de las personas, como una unidad biológica, social, psicológica y espiritual, valiosa en sí misma, única y diferente en tanto ser simultáneamente individual y social; a través de la integración de las dimensiones “sentir, pensar y actuar”, promoviendo la autoestima, la motivación y el involucramiento emocional de los participantes. La experiencia de estos años, ha reafirmado nuestra convicción de que implicar la afectividad de las personas es fundamental en una propuesta de educación en el derecho humano a la alimentación, que rescate lo emocional, cultural y lúdico, que promueva la autoestima y la valoración de los demás, que propicie el disfrute y la alegría del encuentro.
- Promover la participación y la toma de decisiones de los actores. Esto conlleva la necesidad de espacios para el encuentro y la organización de las personas, para la socialización, interacción y discusión de problemas, ideas, propuestas y acuerdos para llevar a la práctica, lo que los transforma de espectadores a protagonistas responsables de sus vidas y entornos. Para lograrlo, es fundamental la reflexión y el diálogo y sólo pueden dialogar quienes se reconocen como interlocutores válidos, saben ponerse en el lugar del otro, se escuchan, argumentan dando razones y aprendiendo unos de otros, asumiendo los conflictos, proponiendo alternativas y soluciones, así como potenciando al grupo como un espacio de aprendizaje y cooperación. Este punto es un aprendizaje clave para el funcionamiento del equipo coordinador.
- Crear las condiciones propicias para que los participantes “aprendan a aprender”. Esto implica promover actividades

que favorezcan la expresión de ideas y sentimientos, la búsqueda de información, la construcción de opinión argumentada y la socialización de saberes y producción de nuevos conocimientos, siempre desde el respeto del otro. Lo que va formando en capacidades, en autonomía y en otros valores éticos como la responsabilidad, la justicia, la igualdad y la solidaridad.

Finalmente y en función de estos aprendizajes entendemos que contamos con una base sólida para la proyección de esta experiencia en nuevas localidades rurales de otros departamentos del país, que facilite la creación de una red de educación en el derecho humano a la alimentación, conformada por los referentes capacitados de las localidades rurales a los efectos de garantizar el empoderamiento y la sostenibilidad de la propuesta.

Entendemos también que este proceso de sistematización nos ha llevado a pensar un nuevo nombre para el proyecto, que de cuenta de la complejidad actual del mundo rural pero también de sus diversidades históricas, acorde a los contenidos que se plantean y fundamentalmente con la metodología que propone. Motivo por el cual a partir de su nueva proyección proponemos con respecto a su título original, la denominación de “educación en el derecho humano a la alimentación en medios rurales”, considerando que la promoción del derecho humano a la alimentación contemple que la diversidad de medios se produzca a nivel nacional pero también a la interna del territorio de cada departamento.

BIBLIOGRAFÍA

Aranceta, J. y Amarilla, N. (2011). *Alimentación y Derecho. Aspectos legales y nutricionales de la alimentación*. Madrid: Editorial Médica Panamericana.

Bordell, J.J. (comp.) (2006). *Autonomía de Recursos y Soberanía Alimentaria*. Argentina: UNR Editora.

Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza (EHAP). (2008). *Derecho a la alimentación y Soberanía Alimentaria*. España: Universidad de Córdoba.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa Mundial Alimentos (2017). *Impacto social y económico de la doble carga de la malnutrición*. Santiago de Chile.

Castro, J. (1944). *La escuela rural en el Uruguay*. Montevideo: Talleres Gráficos.S.A.

Cortina, A. Pereira, G. (Ed.) (2009). *Pobreza y Libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*. Madrid: Tecnos.

Escuela de Nutrición (E.N) (2011). *Programa Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Desarrollo Integral (PROSANDI) 2011-2020*. Uruguay: E.N. Udelar.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FIDA, UNICEF, PMA y OMS (2018). *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma.

FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018. Desigualdad y Sistemas Alimentarios*. Santiago de Chile.

FAO (2005). *Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma.

FAO (1996). *Cumbre Mundial sobre Alimentación*. Roma.

Naciones Unidas (2017). *Programa de trabajo para el Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición 2016-2025*. Nueva York.

Gorban, M. et.al. (2011). *Seguridad y Soberanía Alimentaria*. Buenos Aires: Colección Cuadernos.

Nari, M. y Curutchet, M.R. (2009). *La recuperación de la Soberanía Alimentaria en las prácticas académicas*. Uruguay: Escuela de Nutrición. Extenso.

Nari, M. y Turra, S. "Alimentando Soberanía y Valores de las prácticas académicas". En: Pérez, M.; Cano, A. (2012). *Laboratorio barrial de experiencias. Programa Integral Metropolitano*. Extensión libros. Montevideo: CSEAM: UdelaR.

Pereira, P. (comp.) (2011). *Aportes para la discusión de las Políticas de alimentación y nutrición en el Uruguay*. Montevideo: AU-DYN.

Sen, A. y Kliksberg, B. (2007). *Primero la gente. Una Mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Comité Permanente de Nutrición del Sistema de las Naciones Unidas (UNSCN) (2017). *Antes 2030, acabar con todas formas de malnutrición y no dejar a nadie atrás*. Roma.

UNSCN (2014). *Nutrición y Objetivos de Desarrollo Sostenible posteriores a 2015*. Roma.

CAPÍTULO XI

VIOLENCIA ALIMENTARIA: UN NUEVO RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO COLOMBIANO¹

Fernando Carlos Terreros Calle²
Javier Ricardo Torres Betancourt³

INTRODUCCIÓN

La investigación pretende proponer un nuevo concepto jurídico, violencia alimentaria, y ligarlo con la posible responsabilidad del Estado en casos de violencia alimentaria en contra de la población civil. Este concepto tiene fundamento en instrumentos internacionales de reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada y la prohibición de la utilización del hambre como arma de guerra, es decir, la ejecución de actos de violencia alimentaria que buscan

-
- 1 La presente investigación no se realizó en el marco de la Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA-ALC), sino que corresponde a un trabajo autónomo realizado por la Universidad Santiago de Cali. Sin embargo, la Secretaría Técnica del ODA-ALC autorizó su inclusión en el libro una vez cumplido el trámite de revisión de dos pares ciego, y en agradecimiento a la Universidad Santiago de Cali por haber editado la presente publicación.
 - 2 Abogado, especialista en derecho administrativo, magíster en Educación Superior. Profesor Asociado Universidad Santiago de Cali. Magíster en Derecho y Doctorando en Derecho de la Universidad de Medellín. Coordinador del Semillero de investigación del Derecho a la Alimentación (DALI).
 - 3 Abogado, integrante del Semillero Derecho a la Alimentación (DALI) de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali, integrante del Semillero del Derecho a la Alimentación DALI.

el sometimiento de un grupo de personas dentro de un conflicto armado, lo cual afecta colateralmente la población civil a su alrededor obstaculizando el goce efectivo del derecho a la alimentación adecuada.

La investigación incluye casos objeto de estudio, en los que se evidencia la ejecución de actos de violencia alimentaria en el marco del conflicto armado vivido entre el estado colombiano y grupos guerrilleros, configurándose responsabilidad del este por los daños antijurídicos producidos a la comunidad bajo un régimen objetivo o de falla sin culpa a título de imputación por riesgo excepcional.

El Estado colombiano, de acuerdo con la construcción jurídica del concepto de responsabilidad, debe reparar patrimonialmente los daños antijurídicos que ocasione a los particulares, derivados de la acción u omisión de sus agentes, incluidos los daños a personas protegidas por el derecho internacional humanitario, que hayan sido víctimas de violencia alimentaria durante el conflicto armado sostenido entre Estado y los grupos guerrilleros.

Con el fin de probar esta hipótesis, se analizará detalladamente el título de imputación de riesgo excepcional, empleado en los juicios de responsabilidad estatal por la comisión de actos terroristas por parte de grupos al margen de la ley, indicando sus elementos constitutivos y la eventual obligación del Estado para indemnizar las víctimas de tales conductas.

Con el fin de establecer las bases normativas se estudiarán los instrumentos internacionales que se refieren al uso del hambre como arma de guerra en contra de la población civil ajena al conflicto y se hará una compilación de las normas que regulan la materia dentro del contexto del derecho internacional humanitario.

Por otro lado, se establecerán los componentes del término de violencia alimentaria, partiendo de la tesis propuesta por la sociólo-

ga María Mercedes Boada⁴, quien enfatizó su existencia, en hechos a partir de los cuales se haya coartado a la población civil de las condiciones mínimas dentro de las cuales se debe desenvolver el derecho a una alimentación adecuada.

Finalmente, se relacionarán y analizarán diferentes episodios documentados en los cuales existieron hechos de violencia alimentaria en contra de la población civil en el marco del conflicto armado colombiano, para determinar la responsabilidad del Estado, conforme al título de imputación de riesgo excepcional, con la consecuente obligación de reparar.

La investigación realizada fue de tipo descriptivo - analítico, pues la finalidad de esta consistió en analizar y describir los elementos que configuran responsabilidad extracontractual del Estado desde el título de riesgo excepcional, y analizar si el Estado se encuentra en la obligación de reparar los diferentes daños que se desprenden de actos de violencia alimentaria acaecidos dentro del contexto del conflicto armado colombiano, partiendo del estudio de casos.

El método investigativo es el método cualitativo, ya que esta técnica se apoya en especificar de forma detallada, hechos, personas, situaciones, interacciones que se evidencian mediante un estudio, junto con los datos descriptivos recolectados mediante este método, los cuales son útiles para entender e interpretar la problemática social y jurídica que se demuestran en el caso de estudio.

4 El concepto fue expuesto, desde la sociología, por María Mercedes Boada en el IV Simposio sobre Nutrición “La alimentación en Venezuela, un derecho en crisis”, Facultad de ciencias UCV, en mayo de 2016. En esta exposición, la socióloga Boada explicó los efectos que, en el comportamiento social, tiene la violencia alimentaria, sin embargo, en este estudio, le estamos dando al concepto un alcance jurídico, para explicar un nuevo régimen de responsabilidad del Estado. Violencia Alimentaria.

1. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE VIOLENCIA ALIMENTARIA DESDE LA NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

1.1. Prohibición del uso del hambre como arma de guerra desde el Derecho Internacional Humanitario (DIH)

Los Estados en su incesante labor de disminuir el nefasto accionar desplegado en los conflictos internacionales, teniendo como base las experiencias obtenidas a partir de la puesta en práctica de los convenios de Ginebra de 1864, 1906, y 1929, y lo vivido a través de diferentes enfrentamientos armados, han establecido en el Derecho Internacional Humanitario, convenios que orientaran las acciones permitidas dentro de los enfrentamiento bélicos internacionales, así como las prohibiciones frente a la afectación de la población civil ajena al conflicto, partiendo del principio de distinción.⁵

Con el ánimo de complementar lo pactado, se firmaron dos protocolos adicionales a los convenios de Ginebra, en los que se hace énfasis en los conflictos armados internacionales, estipulando la protección que debe darse a los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, prohibiendo tajantemente hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra y prohibiendo la afectación de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, en los siguientes términos:

1. *“Se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego, con la intención deliberada de privar de esos bienes, por su valor como medios para asegu-*

5 Referente a la obligación que existe de distinguir con claridad la población civil de los objetivos militares.

rar la subsistencia, a la población civil o a la Parte adversa, sea cual fuere el motivo, ya sea para hacer padecer hambre a las personas civiles, para provocar su desplazamiento, o con cualquier otro propósito.” (CICR, 1977, art. 54)

Por su parte, el segundo protocolo adicional a los convenios de Ginebra abordó las regulaciones que se deben atender dentro de los conflictos armados no internacionales, refiriendo que:

“Artículo 14. Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil. - Queda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.” (CICR, 1977, art. 14)

La comisión de actos que se encuadren en estos referentes internacionales es precisamente lo que proponemos como violencia alimentaria y si esos actos fueron cometidos por autoridades estatales, causando detrimento al patrimonio moral o económico de los ciudadanos, deberá configurarse un nuevo régimen de responsabilidad estatal que hasta el momento no ha sido propuesto o reclamado por las personas sobre las que recaen los perjuicios.

1.2. Conceptualización de violencia alimentaria

Es un concepto traído desde la sociología, acuñado por la venezolana María Mercedes Boada Sousa; los ejes académicos desde los cuales parte Boada (2015), desde la sociología como ciencia que estudia la estructura y funcionamiento de la sociedad humana, especialmente en el contexto de la crisis institucional que sufre actualmente el gobierno venezolano, hacen que el término

de violencia alimentaria se enfoque en el ámbito de la estructura social; en palabras de Galtung (1989), existe una versión de la violencia que resulta perceptible socialmente, denominada violencia directa, en la cual aparecen actos tales como ataques verbales o físicos, mientras que el nivel más alto de violencia que se encuentra alojado en la sociedad se mueve a la sombra de las realidades humanas, y se hace difícil de percibir, llamada violencia indirecta o estructural, concepto con el que coincide Boada (2015) en los siguientes términos:

“La privación del alimento es catalogado como una violación de los derechos humanos, pero atentar contra la alimentación va más allá de un acto puntual de privación. Esta es la propuesta de este resumen. Para hablar de la violencia alimentaria lo primero que hay que aclarar es que no se está hablando de un tipo de violencia, sino de una de las tantas expresiones de la misma, pues en esta reflexión, la violencia no es considerada como un todo que se fracciona, sino como un proceso, una forma de atentar contra las necesidades vitales del hombre. (Boada, 2015)

El fin de la violencia alimentaria es someter al enemigo en el conflicto o someter a la población para que actúen a favor o en contra de uno de los bandos en conflicto, sin importar la legalidad o ilegalidad de sus acciones; el hambre fractura la dignidad personal, somete los principios morales y obliga a realizar acciones inconcebibles para la sociedad en otros contextos.

Para Boada (2015) la violencia alimentaria es:

“El sometimiento de una sociedad a partir del hambre de las personas, de la coerción de su libertad de elección en materia alimentaria y de la manipulación de toda la cadena socio productiva de los alimentos con un fin ideológico o político. El sometimiento visto como fuerza produce la transformación real

y simbólica de los hábitos alimentarios que comparte una sociedad, los índices nutricionales del grupo y estimula la necesidad de buscar salidas fuera de lo legalmente permitido a lo largo de toda la cadena de producción, distribución y consumo de alimentos.” (Boada, 2015)

Si este sometimiento, proviene de acciones en las que el Estado desborda el equilibrio de las cargas públicas frente a los particulares, en ejercicio de su poder público, pero poniendo en riesgo a los ciudadanos, estaríamos ante una eventual responsabilidad estatal si los bienes jurídicos puestos en riesgo sufren daño.

1.3. Consecuencias de la violencia alimentaria

Con la finalidad de establecer los efectos que se desprenden de los actos que constituyen violencia alimentaria, es necesario establecer los elementos constitutivos del derecho a una alimentación adecuada, para lo cual, nos remitimos a lo enunciado por la observación general N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

“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 Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente: - 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. - la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999)

De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11 dispone:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966)

Adicional a lo anterior, son muchos los instrumentos internacionales que han sido desarrollados con la finalidad de proteger y mejorar la puesta en marcha del derecho a la alimentación adecuada, como lo son:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- Convención de los Derechos del Niño (1989)
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)
- Convención sobre el Derecho de las Personas con Discapacidad (2006)
- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974)
- Declaración de Roma de la Seguridad Alimentaria Mundial (1996)
- Directrices voluntarias de la FAO en apoyo de la realización progresiva del derecho humano a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004)

En cuanto a los elementos estructurales del derecho a la alimentación adecuada la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, ha indicado lo siguiente:

“Disponibilidad: Comprende la posibilidad de alimentarse directamente de lo que produce la tierra u otros recursos naturales, o a través de un sistema eficaz de distribución, procesamiento y comercialización que permita trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta donde sea necesario, según la demanda.

Estabilidad: Es necesario contar con una estabilidad en la oferta de alimentos; la disponibilidad de alimentos debe ser estable en el tiempo en cada lugar.

Accesibilidad: Todas las personas deben tener acceso, tanto en términos económicos como físicos, a alimentos suficientes y adecuados. Implica que los costos asociados con la adquisición de

los alimentos necesarios para un régimen alimenticio adecuado deben estar a un nivel tal que no pongan en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas.

Sostenibilidad: La gestión de los recursos naturales debe hacerse de forma que se garantice la disponibilidad de alimentos suficientes no sólo para las generaciones presentes sino también para las futuras.

Adecuación: La alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas, y aceptable para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona.” (FAO, 2013)

Por otro lado, en vista del amplio impacto que tiene el derecho a una alimentación adecuada en la integridad y dignidad de las personas, este se relaciona de forma directa con otros derechos que pueden verse afectados en casos donde no se garantice el cumplimiento de los elementos constitutivos de una sana y debida alimentación, tal y como lo explica la FAO (2013) de la siguiente forma:

- El derecho al agua, ya que ésta forma parte de la ingesta alimentaria y es necesaria para producir y cocinar los alimentos.
- El derecho de propiedad, en concreto el acceso a la propiedad de la tierra y a otros recursos productivos necesarios para producir los alimentos.
- El derecho a la salud, ya que la adecuada utilización biológica de los alimentos está condicionada por la situación de salud de la persona y por la posibilidad de acceder a unos servicios básicos de atención sanitaria.
- El derecho al trabajo y a una remuneración justa, que permita a la persona proveer sus necesidades básicas, y entre ellas, la alimentación.

De tal manera, que en los casos donde se restringe el derecho a una debida alimentación, como en los actos de violencia alimentaria, son muchas las implicancias y consecuencias negativas que se pueden desprender para la población que los padezca.

1.4. Estructuración de un nuevo concepto jurídico. Violencia alimentaria

Ahora bien, habiéndose dejado en claro la posición académica de la cual parte la conceptualización de violencia alimentaria, es necesario hacer claridad frente a las diferencias que se tienen en relación con la forma en la cual se aborda dicho término en el presente trabajo, pues dentro del contexto del conflicto armado colombiano no hablaremos de una violencia alimentaria que se origine desde un aspecto estructural de la sociedad, sino de unos actos que configuran violencia directa, como el cierre de vías de transporte de alimentos, la plantación de minas antipersonales en las plantaciones y cultivos, el amedrentamiento de la población, entre otros sucesos partir de los cuales se generan consecuencias nefastas para la salud, integridad, y dignificación de las personas que son coartadas en su derecho a recibir, y gozar de una alimentación adecuada.

De tal manera, que tendremos que dar paso a una variación del concepto que se hasta ahora se ha ilustrado desde la sociología y acoplarlo al contexto jurídico-social que se trabaja en la presente investigación académica, es decir, las sociedades rurales a quienes se les ha visto afectado su derecho a una alimentación adecuada como consecuencia de las acciones militares desplegadas por las FARC en contra de los miembros del ejército nacional, con miras a imponer mediante el uso de las armas su ideología y/o corriente política y el riesgo en que se ponen las poblaciones por el accionar del Estado para contrarrestar estos ataques.

En ocasiones el mismo Estado en desarrollo de su legítimo actuar, pone en riesgo poblaciones, lo cual configura, como veremos más adelante la teoría del riesgo excepcional que tiene como con-

secuencia que el Estado debe indemnizar a los ciudadanos si se configura el riesgo al cual fueron sometidos.

Es así, que partiendo de la normatividad internacional relacionada en los párrafos iniciales, de la estructuración del concepto de violencia alimentaria planteado por Boada (2015), y del contexto jurídico-social dentro del cual lo adaptaremos, se dará paso a una nueva conceptualización del término, estipulándolo como: la restricción y limitación forzada del derecho a una alimentación adecuada en la población civil dentro del contexto de un conflicto armado, con el fin de afectar a la contraparte enfrentada, puede configurar responsabilidad del Estado. Entendiendo, que dicha coerción al derecho a una alimentación debida incluye la interferencia de la elección en materia alimentaria, y la cadena socio productiva de los alimentos.

1.5. Responsabilidad del Estado por Riesgo excepcional

Se considera que el riesgo excepcional surge cuando el Estado genera un riesgo que pone en peligro a un grupo particular de ciudadanos. Este riesgo es realizado de manera consiente y en ejercicio de las funciones misionales de las entidades estatales, como es el caso del ejercicio de la protección de la soberanía por parte de las Fuerzas Militares.

En diferentes oportunidades⁶ el Consejo de Estado de Colombia, se ha pronunciado sobre la responsabilidad del Estado, cuando ocurren actos terroristas o ataques dirigidos contra personas o luga-

6 Consejo de Estado, sentencia de 20 de septiembre de 2001, radicación: 1994-4398, C.P. Alier Eduardo Hernández.

Consejo de Estado, Sentencia de 5 de diciembre de 2005, radicado 16.149, M.P. María Elena Giraldo Gómez.

Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 4 de diciembre de 2006, radicación 1993-09273-01(15571), C.P. Mauricio Fajardo.

Consejo de Estado, Sentencia de 28 de junio de 2006, radicación 1995-00196, CP: Ruth Estella Correa Palacio.

res representativos del Estado y en esos hechos se produce un daño antijurídico a un particular, lo cual genera un nexo causal que facilita la imputación de la responsabilidad al Estado, por haber puesto a esa persona en un riesgo eminente.

La responsabilidad Objetiva, sin culpa o por funcionamiento normal como fuente de responsabilidad del Estado, se ha implementado de manera complementario al sistema subjetivo en Colombia (Arenas Mendoza, 2013). Como lo puntualiza (Leguina Villa, 2007), este título de imputación se utiliza para proteger situaciones en que la actuación por parte del Estado ha sido lícita, pero que igual genera un daño antijurídico a los particulares, bien sea por daños especiales o por riesgos excepcionales.

A continuación, expondremos algunos casos en los que consideramos que el Estado puso en riesgo algunas poblaciones al llevar a ellas el conflicto armado, situación que les ocasionó desplazamientos y hambre entre otros daños.

1.6. Casos de violencia alimentaria dentro del conflicto armado colombiano

El conflicto armado entre el grupo armado ilegal “FARC” y las fuerzas militares de Colombia repercutió drásticamente en la operatividad del sistema interno colombiano en cuanto a su economía, política, inversiones, y principalmente en el ámbito social y orden público de todo el territorio colombiano. No obstante, la culminación, al menos formal de más de cincuenta años de enfrentamientos entre ambos bandos a través de la firma del acuerdo de paz entre las partes, deja muchos episodios sin resolver, en los que muchas las familias y personas fueron víctimas del yugo de la guerra entre Estado y guerrilla.

La Justicia Especial para la Paz, que es el nombre con el que se conoce la justicia transicional en Colombia, se ha enfocado en resolver los casos que consideran de mayor prioridad, por lo que otras víc-

timas del conflicto no han gozado de ningún tipo de reparación por los daños que sufridos con ocasión al conflicto armado colombiano.

Se hace necesario que exista una determinación clara de los diferentes episodios y daños de los cuales han sido víctimas, resaltando cada uno de ellos de forma detallada, en aras de no dejar en el olvido y sin reparación las consecuencias nefastas que la guerra generó en la vida de estas personas.

Uno de estos actos reprochables, es sin duda la comisión de violencia alimentaria, mediante actos que atentaron contra el derecho a gozar de una alimentación adecuada por parte de la población, tal y como se verá a continuación:

1.7. Desplazamiento masivo y limitaciones a la movilidad – Resguardo, Ricaurte (Nariño)

Ilustración 1. Desplazamiento masivo y limitaciones a la movilidad – Resguardo, Ricaurte, Nariño.

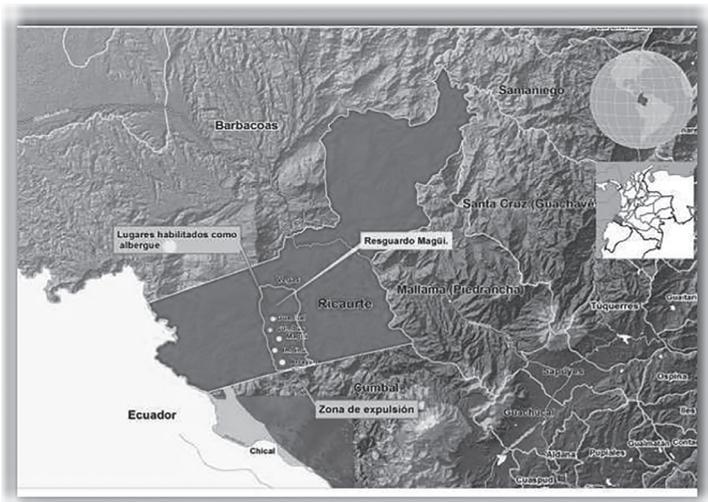


Figura 1. Mapa de Ricaurte⁷

⁷ Fuente: OCHA Colombia. (27/01/2014). Flash Update No. 1. Desplaza-

Tabla 1. Caracterización Resguardo Ricaurte, Nariño.

Caracterización	
No. familias	No. personas
70	350
65	325
41	205
29	145
19	95
224	1120

1.7.1. Hechos

Desde el 21 de enero hasta el 27 de enero de 2014 surgieron hostilidades entre miembros de la Fuerza Pública y “FARC”, se desencadenó que 1.120 personas de 5 comunidades de la zona (ver tabla) tuvieron que refugiarse en cinco centros educativos, las actividades escolares se suspendieron. Debido a estos enfrentamientos las actividades agrícolas se vieron contaminadas con explosivos.

1.7.2. Afectaciones

ACTIVIDADES AGRÍCOLAS: los cultivos sufrieron percances por la detonación de artefactos de alto impacto.

SEGURIDAD ALIMENTARIA: se presentó acceso limitado a la alimentación y restricciones a la movilidad además no contaban con acceso a agua potable.

miento masivo y limitaciones a la movilidad – Resguardo, Ricaurte, Nariño. Obtenido de La Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA, 27 de enero de 2014 (disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Flash%20Update%20No%201_Desplazamiento%20masivo%20y%20limitaciones%20a%20la%20movilidad.pdf)

EDUCACIÓN: Se obligó a suspender el acceso a la educación en cinco centros educativos.

1.7.3. Conclusión

La seguridad alimentaria, que es pilar fundamental para tener una vida sana y activa se quebrantó a través armamento de gran alcance derivado de la confrontación dentro del conflicto armado entre el grupo armado no estatal FARC y las fuerzas militares de Colombia, esta situación generó la imposibilidad de suministrar alimentos a la comunidad así mismo los cultivos resultaron afectados de forma negativa.

1.8. Desplazamiento y restricciones a la movilidad – Tumaco, Nariño

Ilustración 2. Desplazamiento y restricciones a la movilidad. Tumaco, Nariño

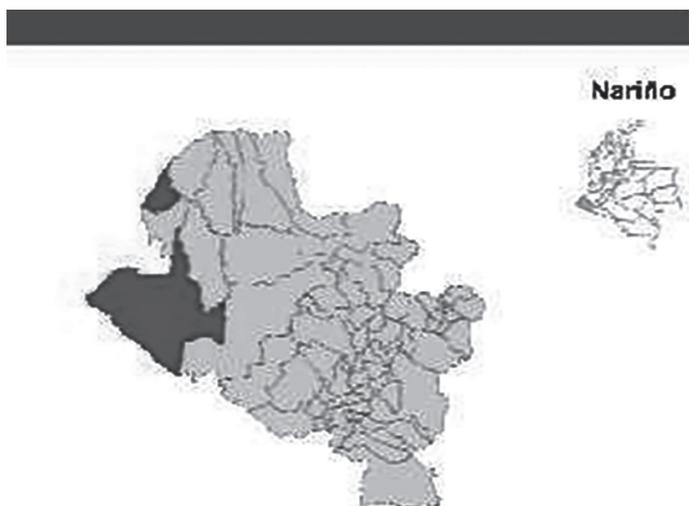


Figura 2. Desplazamiento y restricciones a la movilidad – Tumaco, Nariño⁸

8 Fuente: OCHOA Colombia. 2012. Informe de Situación No 2. Desplaza-

1.8.1. *Hechos*

Debido a la presencia de miembros del Ejército en las cercanías del resguardo Awá Inda Sabaleta, exactamente en el corregimiento de Llorente, se presentaron enfrentamientos entre el Ejército y las Fuerzas Armadas Revolucionadas de Colombia FARC – EP, lo cual se desencadenó en la contaminación de minas antipersona, por parte de este grupo armado ilegal. Por ello, el 10 de agosto del año 2012, comunidades y campesinos del resguardo Awá Sabaleta, fueron afectados en su libre movilidad. Por ello, las familias del resguardo tuvieron que albergarse en la institución educativa de Inda Sabaleta y en demás zonas en albergues improvisados.

La suma de desplazados ascendía alrededor de 106 familias (308 personas) en situación de desplazamiento.

1.8.2. *Afectaciones*

ALBERGUE: No se contaba con un lugar en condiciones óptimas para atender a la comunidad desplazada.

AGUA Y SANEAMIENTO: No se contaba con agua potable, ni con la infraestructura sanitaria en las zonas de albergues.

PROTECCIÓN: El riesgo generado en la zona cercana al resguardo por la contaminación de MAP, por parte del grupo armado ilegal.

SALUD: Se presentaron casos de enfermedades respiratorias en la población desplazada.

miento y restricciones a la movilidad – Tumaco, Nariño. Ginebra: ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA, 31 de agosto de 2012, (disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/Desplazamiento_y_restricciones_a_la_movilidad_en_Inda_Sabaleta_-_Informe_de_Situacion_No._2.pdf)

EDUCACIÓN: Tuvo que iniciarse un proceso de formación en educación en emergencia para un aproximado de 30 docentes, por la afectación a la educación de los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento.

Seguridad alimentaria: Se realizaron entregas de ayuda alimentaria por parte de la PMA en convenio con la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV), las cuales estaban destinadas a durar 40 días, no obstante, rápidamente se terminaron y las posteriores ayudas gestionadas por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (UNDGR) tuvieron que ser suspendida por hostilidades contra el puesto de policía del corregimiento de Lorente.

1.8.3. Conclusión

El problema de orden público generado por los enfrentamientos en el municipio de Lorente, entre otros, desencadenó un problema de seguridad alimentaria para las comunidades indígenas y campesinas, que tuvieron que huir de la zona de manera súbita para poder salvaguardar su vida, pues, teniendo en cuenta que en la zona rural la mayor cantidad de la población se dedicaba a la agricultura, los enfrentamientos y afectaciones a la movilidad obligaron a que fueran interrumpidas las labores de sustento y producción de alimentos así, y el desplazamiento generó directamente una afectación al derecho a una alimentación adecuada por la insuficiencia de alimentos y agua potable que se presentó entre los pobladores afectados.

1.9. Desplazamiento masivo y confinamiento – El Bagre, Antioquia

Ilustración 3. Desplazamiento masivo y confinamiento – El bagre, Antioquia⁹



1.9.1. Hechos

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC - EP) mediante panfletos anunciaron un “paro armado” a partir de 1 de noviembre de 2013 en el corregimiento de Puerto Claver perteneciente al municipio de El Bagre en el departamento de Antioquia, por la construcción de cuarteles dentro del

9 Fuente: OCHOA Colombia. 2013. Informe de Situación No 2. Desplazamiento masivo y confinamiento – El Bagre, Antioquia. Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA, 7 de noviembre de 2013. (disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.Humanitarianresponse.info/files/Desplazamiento_y_restricciones_a_la_movilidad_en_Inda_Sabaleta_-_Informe_de_Situacion_No._2.pdf)

pueblo lo cual generó la restricción de la movilidad de personas y bienes por las vías terrestres y fluviales de la población.

Esta intimidación provocó el desplazamiento de alrededor de 434 personas hacia el municipio de El Bagre, la población desplazada se encuentra refugiada en predios los cuales no cuentan con las condiciones mínimas de alojamiento.

Las limitaciones de movilidad interpuestas por las FARC – EP y las restricciones para acceder a bienes y servicios como la educación, la alimentación, la salud y diversos medios de vida que configuraron la confinación en El Bagre de alrededor de 14.000 personas provenientes de 23 veredas del corregimiento Puerto Claver.

De conformidad con el artículo periodístico del periódico El Tiempo (2013) impidió el ingreso de alimentos, no había establecimientos de comercio abiertos, tampoco el centro médico, ni los colegios, debido a la orden dada por la guerrilla.

Las autoridades municipales activaron mecanismos para hacer frente a esta situación, sin embargo, estas ayudas no resultaron suficientes y no se identificaron los mecanismos de necesidades y respuestas de la población a tiempo.

Tabla 2. CARACTERIZACIÓN EL BAGRE, ANTIOQUIA

Caracterización.	
Personas desplazadas	434
Personas confinadas	+ 14.000
Personas con necesidades alimentarias	+ 14.000
Centros educativos cerrados	6
Estudiantes sin clase	+3.000

1.9.2. Afectaciones

1.9.2.1. Albergue

Los sitios que sirvieron de albergue para alrededor de 434 personas deslazadas no fue suficiente ni era apta, y se presentaron problemas de hacinamiento.

1.9.2.2. Educación

Debido al “paro armado” en la zona alrededor de 3000 niños, niñas y adolescentes no recibieron clase. Seis centros educativos permanecieron cerrados, por lo cual fue necesario implementar estrategias de educación durante este periodo.

1.9.2.3. Protección

Tuvo que ser activado el Comité de Justicia Transicional del Bagre para atender la situación de desplazamiento. De igual manera la personería realizó censos para atender a los desplazados, sin embargo, hubo falta de coordinación de la información con las instituciones de otros municipios.

1.9.2.4. Salud

El paro armado generó el cierre del centro médico de Puerto Claver, por lo cual, tanto las personas desplazadas al Bagre, como quienes permanecían en el corregimiento de Puerto Claver, se encontraban en ausencia total de servicios de salud.

1.9.2.5. Seguridad alimentaria y nutrición:

Tanto las aproximadamente 434 personas desplazadas de Puerto Claver, como las aproximadamente 14.000 que permanecieron en la zona, necesitaron asistencia alimentaria por las restricciones de movilidad impuestas por el grupo armado ilegal, del cual se desprendió que no hubiese acceso a alimentos, mercados, cultivos, ni a la realización de las actividades diarias de sustento, dificultando la capacidad de obtener alimentos.

1.9.3. Conclusión

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el “*paro armado*” realizado por el grupo armado ilegal FARC – EP, generó, además del desplazamiento, la restricción en la movilidad de los habitantes del corregimiento de Puerto Claver. Esto derivó en la paralización total de las actividades de sustento diario de sus pobladores. Teniéndose en cuenta que fueron afectados aproximadamente 14.000 habitantes, de los cuales aproximadamente el 70% desarrollaban actividades de agricultura y de pesca, las cuales fueron suspendidas indefinidamente afectándose el derecho a una alimentación adecuada para pobladores que dependían de estas actividades como su único medio de sustento, como los que por causa del desplazamiento se vieron obligados a salir del municipio con las mínimas condiciones de subsistencia.

1.10. Restricciones al acceso y a la movilidad – Briceño, Antioquia.

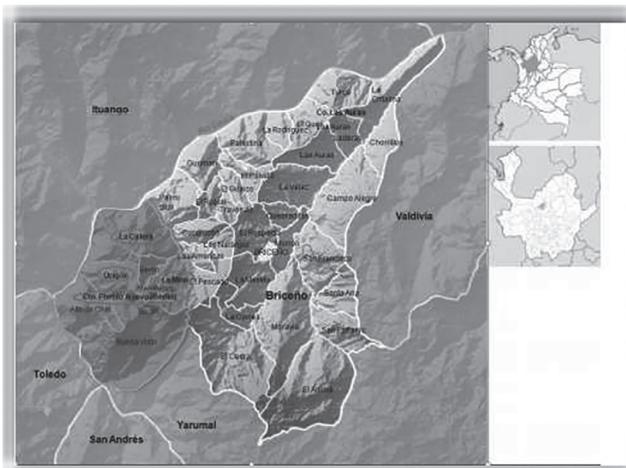


Figura 4. Restricciones al acceso y a la movilidad – Briceño, Antioquia¹⁰

10 Fuente: OCHOA Colombia. 2013. Informe de situación No. 1. Colombia:

Tabla 3. Caracterización Briceño, Antioquia

Caracterización	
Familias con restricciones a la movilidad y acceso	120
Personas con restricciones al acceso de alimentos	412
Niños, niñas y jóvenes no están asistiendo a clases	77
Comunidades	4
Veredas presentan limitaciones en la salud	7

1.10.1. Hechos

En el municipio de Briceño Antioquia, existía presencia de grupos armados al margen de la ley, particularmente las FARC quienes para la fecha ya iniciaban proceso de desmovilización.

El escenario anteriormente enunciado, trajo como consecuencia la disputa del territorio entre los grupos armados post desmovilización y las FARC no desmovilizadas, grupos estos que tenían presencia en la zona, adicional a esta situación, en la región y en atención al desarrollo del megaproyecto Represa Pescador – Ituango “Hidroituango” se estableció la necesidad de incrementar las operaciones del Ejército Nacional con la finalidad de salvaguardar y custodiar la ejecución de las obras. Situación que para inicios del año 2013 repercutió en la presentación de restricciones al acceso y movilidad de la población civil del municipio, en atención a que estos grupos insurgentes optaron por promover instalación de minas antipersonales en el perímetro rural de la municipalidad ya referida.

Restricciones al acceso y a la movilidad Briceño (Antioquia). Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios OCHA, 20 de febrero de 2013. (disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/Restricciones_a_la_movilidad_Briceño_-_Informe_No._1_final.pdf)

Es entonces y a partir del 13 de enero de 2013, cuando se inicia la limitación en la movilidad de la población perteneciente al territorio rural de Briceño, particularmente en el corregimiento de Pueblo Nuevo, y las veredas denominadas la Mina, el Orejón, y la Calera.

Dicha restricción en la comunidad tuvo su génesis en la explosión de una mina antipersonal ubicada en la vereda el Orejón, suceso que comprometió la vida e integridad de tres menores, trayendo como resultado la muerte de uno de ellos y la afectación grave en la salud de los dos menores restantes.

Posteriormente, para el 19 de febrero de dicha anualidad, se presentó un hecho similar en la vereda ya mencionada y con el agravante que la ubicación de la mina y explosión de la misma se generó en el perímetro de la escuela rural, detonación que, al producirse, causó herida a cinco personas más, entre los que se encontraban cuatro menores de edad y en el que se compromete la vida de uno de ellos.

Tras la presentación de ambos sucesos, se logra establecer por información de las autoridades de la zona, que la contaminación con minas antipersonales se produjo por parte de las FARC no desmovilizadas, contaminación que se extendió en potreros, cultivos y caminos del corregimiento y las veredas, acción a través de la cual el grupo armado pretendía mitigar el incremento de la fuerza pública en el lugar, y así mismo propender la protección a los cultivos de uso ilícito, limitando de esta manera, la ejecución de operaciones militares.

Conocida esta información, se decidió por parte de la población cesar la ejecución de las actividades habituales, negándose a desplazarse hacia el casco urbano del territorio no solo por el temor tras la contaminación de la zona, sino por la misma presencia de los grupos insurgentes.

1.10.2. Afectaciones

Los hechos ya referidos conllevaron a que se comprometiera el desarrollo habitual de las actividades de la comunidad, por lo

cual surgen unas necesidades y afectaciones en las que se pueden destacar:

1.10.2.1. Educación

Cerca de 77 niños, niñas y jóvenes dejaron de asistir a las distintas escuelas rurales, tras los incidentes presentados con las minas antipersonales y los artefactos explosivos, en igual sentido el educador encargado de la escuela ubicada en la vereda el orejón decidió abandonar la zona como consecuencia de las situaciones presentadas.

1.10.2.2. Salud

Se vio afectada la prestación del servicio de salud en la población, toda vez que la enfermera encargada del puesto de salud del corregimiento de pueblo nuevo decidió abandonar el lugar hasta que se normalizara la situación de la zona.

Este hecho trajo como consecuencia que no fuera factible establecer las condiciones psicológicas y de salud respecto a las personas afectadas en las cuatro comunidades que fueron afectados por la restricción.

1.10.2.3. Protección

No fue dable ejecutar actividades de protección por parte de las organizaciones humanitarias y frente a las comunidades afectadas, pues la contaminación por minas no permitió accesos a los lugares.

1.10.2.4. Seguridad Alimentaria

Las actividades de sustento de la población fueron completamente paralizadas como consecuencia de la contaminación por minas antipersonales, como respuesta a esta situación la URAVI efectuó entrega de alimentos en dos oportunidades, sin embargo, la

continuidad de la situación representaba desabastecimiento alimentario en más de 400 personas.

1.10.3. Conclusión

Los hechos y las consecuencias ya mencionadas generaron en la población civil, la suspensión de actividades mediante las cuales los campesinos pudiesen proveer su sustento diario, esto tras la contaminación con artefactos explosivos en los distintos caminos y cultivos, situación de la que se deriva la violación al derecho a la alimentación de las distintas personas afectadas, pues el impedimento para el cultivo, el procesamiento y comercialización de sus productos, generó la imposibilidad de gozar efectivamente del derecho.

1.11. Confinamiento y restricción a la movilidad - Comunidades en riesgo en la zona norte del Departamento del Cauca

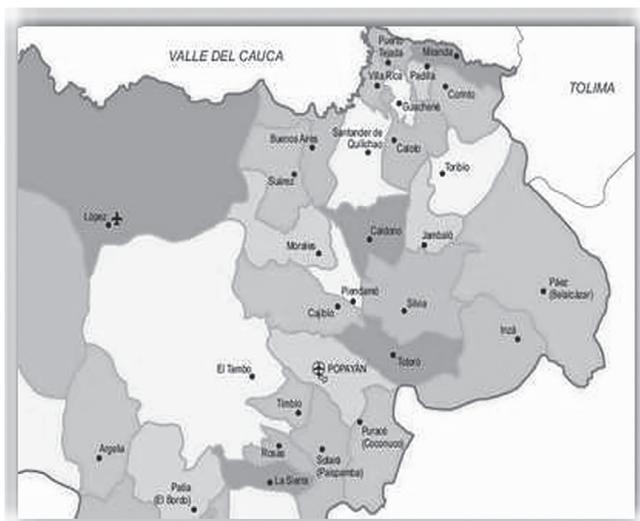


Figura 5. Norte del Cauca¹¹

11 Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Tabla 4. Caracterización Norte del Cauca

Caracterización	
Indígenas de Jámalo	75
Indígenas de Caloto	139

1.11.1. Hechos

1.11.1.1. Municipio de Jámalo

Desde el 1 de abril del 2009 hasta el 17 de abril en la vereda el Trapiche, se llevaron a cabo unas confrontaciones entre el grupo armado al margen de la ley “FARC” y las fuerzas militares colombianas, lo que desencadenó que dichas agrupaciones se hayan asentado a una distancia mínima de las casas de la población aledaña, quien además fue víctima de la detonación de artefactos explosivos cerca de las viviendas, poniéndolos en alto riesgo de sufrir algún tipo de lesión, lo que conllevó a que los habitantes se desplazaran de la zona, máxime cuando se informó que aún habían artefactos sin estallar. Como consecuencia de las detonaciones se afectaron las viviendas, los cultivos, las fuentes de agua y los animales.

1.11.1.2. Municipio de Caloto

El 11 de abril la fuerza pública y las “FARC”, en la vereda el Porvenir, se produjeron enfrentamientos entre ambos grupos armados con una proximidad mínima hacia las casas de la comunidad, adicional a esto, usaron las viviendas de los habitantes como trincheras de guerra, y se reportó que había explosivos sin estallar.

1.11.2. Afectaciones

1.11.2.1. Agricultura (Jámbalo)

La Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN) reportó secuelas negativas en zonas de cultivos en diferentes veredas.

1.11.2.2. Alimentación y nutrición (Caloto):

No había suficientes alimentos para las personas que se refugiaron en las escuelas.

1.11.3. CONCLUSIÓN

Los enfrentamientos entre el grupo armado ilegal “FARC” y la fuerza pública originaron una huella de violencia que tuvo como consecuencia la transgresión al derecho a una alimentación adecuada de la comunidad en la zona norte del Cauca, al haberse usado artefactos explosivos que destrozaron los cultivos de las veredas, afectando el transporte, procesamiento, y suministro de alimentos, siendo esto el sustento de los habitantes.

CONCLUSIONES

En este punto, debe señalarse que tal como se evidenció durante el desarrollo del presente capítulo, en Colombia es indiscutible la existencia de casos de violencia alimentaria en los distintos escenarios enunciados ya sea porque el Ejército y los grupos guerrilleros llevaron el conflicto a los lugares habitados o porque hubo ausencia total del Estado mientras estos grupos se disputaban los territorios campesinos de producción de alimentos.

Dicha vulneración se produce en atención a las acciones perpetuadas por las FARC dentro del conflicto armado interno, como respuesta a la presión ejercida por parte de la fuerza pública en cumplimiento de las obligaciones constitucionales decantadas en el artículo 217 de nuestra carta magna, relacionadas con la responsabilidad de proteger a los habitantes del territorio nacional, y la soberanía nacional.

La conceptualización dada al término de violencia alimentaria ya desarrollado en el curso del presente trabajo de investigación permite encausar que los eventos enunciados constituyen una transgresión al derecho a la alimentación adecuada respecto a las personas que han sido víctimas de los distintos actos perpetrados por estos grupos armados, situación frente a la que se abre paso para analizar la existencia de responsabilidad estatal, bajo el título de imputación de responsabilidad objetiva, por riesgo excepcional.

BIBLIOGRAFÍA

Arenas, H. 2014. El régimen de responsabilidad objetiva. Bogotá, Colombia: Legis.

Boada, M. 2015. Violencia Alimentaria, (Diplomado de Alimentación y Cultura). Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela.

Bojic, D. 2013. Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación. Fiad Panis. (disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i3448s.pdf>.)

Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR (1977). Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977. Ginebra: 1 de junio de 1977. (disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-i.htm#5>.)

Comité de derechos económicos, sociales y culturales. 1999. Informe sobre los períodos de sesiones 20º y 21º (26 de abril a 14 de mayo de 1999 y 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999) Ginebra: Naciones Unidas y Consejo Económico y Social.

Conferencia del comité internacional de la Cruz Roja. - CICR. 1977 Protocolo II adicional al convenio de Ginebra, 8 de junio de 1977, (disponible en: <https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm#5>.)

Duque, C.J. 2017. Responsabilidad Extracontractual del Estado y Política Pública, Bogotá D.C; Colombia.

Ferrajoli, L. 2012. Constitucionalismo Principialista y constitucionalismo garantista. Roma, Italia: Universidad de Roma III. (disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/32761/1/xa_34_02.pdf.)

Galtung, J. 1989. Violencia cultural. España

Morales, P. (7 noviembre de 2013). Paro armado en El Bagre, Antioquia, deja 161 familias desplazadas. El Tiempo, (disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13167802>)

Leguina Villa, Jesús. La responsabilidad Civil de la Administración Pública, Segunda Edición, Madrid, Tecnos, 1983.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO, 2013. Ley Marco: Derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria. Aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012 Panamá: FAO

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA 2012. Informe de Situación No 2. Desplazamiento y restricciones a la movilidad – Tumaco, Nariño. OCHA, 31 de agosto de 2012. (disponible en: http://www.humanitarianresponse.info/files/Desplazamiento_y_restricciones_a_la_movilidad_en_Inda_Sabaleta_-_Informe_de_Situacion_No._2.pdf)

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA 2013. Informe de Situación No 2. Desplazamiento masivo y confinamiento – El Bagre, Antioquia, 07 de noviembre de 2013. (disponible en: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.Humanitarianresponse.info/files/Desplazamiento_y_restricciones_a_la_movilidad_en_Inda_Sabaleta_-_Informe_de_Situacion_No._2.pdf)

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA 2013. Informe de situación No. 1. Colombia: Restricciones al acceso y a la movilidad Briceño (Antioquia), 20 de febrero de 2013. (disponible en: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-restricciones-al-acceso-y-la-movilidad-en-brice%C3%B1o-antioquia-informe-de>)

Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA 2014. Flash Update No. 1. Desplazamiento masivo y limitaciones a la movilidad – Resguardo, Ricaurte, Nariño. 27 de enero de 2014. (disponible en: <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/colombia/document/flash-update-no-1-%E2%80%93-colombia-desplazamiento-masivo-en-tumacocari%C3%B1o-0>)

Colombia. Sentencias y Resoluciones. 2012. Sentencia 18472 de 2012. Acción de reparación directa. Bogotá DC., Colombia: Consejo de Estado, Sección Tercera, 29 de octubre de 2012.

Colombia. Sentencias y Resoluciones. 2015. Sentencia 32912 de 2015. Acción de reparación directa.. Bogotá DC., Colombia: Consejo de Estado, Sección Tercera

Colombia. Sentencias y Resoluciones. 2017. Sentencia 33976 de 2017. Acción de reparación directa. Bogotá DC., Colombia: Consejo de Estado, Sección tercera, 16 de febrero del 2017

Colombia Sentencias y Resoluciones. Consejo de Estado, sentencia de 20 de septiembre de 2001, radicación: 1994-4398, C.P. Alier Eduardo Hernández.

Colombia Sentencias y Resoluciones. Consejo de Estado, Sentencia de 5 de diciembre de 2005, radicado 16.149, M.P. María Elena Giraldo Gómez.

Colombia Sentencias y Resoluciones. Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 4 de diciembre de 2006, radicación 1993-09273-01(15571), C.P. Mauricio Fajardo.

Colombia Sentencias y Resoluciones. Consejo de Estado, Sentencia de 28 de junio de 2006, radicación 1995-00196, CP: Ruth Estella Correa Palacio.

ANEXOS

Anexo 1. Etiquetado de alimentos en América Latina. (Capítulo 3)

País	Norma	Vigencia	Contenido
Argentina	Ley 18.284	18/07/1969	Artículo 19° Los rótulos, envases y envolturas de productos autorizados de acuerdo con el Código Alimentario Argentino y a las normas de esta Ley deberán expresar con precisión y claridad sus condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial, de acuerdo con las características que hayan determinado la autorización prevista en los Artículos 3°, 4° y 8°, y será de competencia de la autoridad sanitaria entender sobre el particular en la forma que determinen las disposiciones reglamentarias.
	Decreto 2126/1971: "Código Alimentario"	20/09/1971	Artículo 222. Queda prohibida la rotulación y publicidad de los productos contemplados en el presente Código cuando desde el punto de vista sanitario-bromatológico las mismas sean capaces de suscitar error, engaño o confusión en el consumidor. Artículo 235. En los rótulos o anuncios de los alimentos y en todo mensaje (incluyendo marcas comerciales), que bajo cualquier forma de transmisión (oral o escrita, radial, televisiva, entre otras) sugiera o implique propiedades relacionadas con el contenido de nutrientes y/o valor energético, y/o proceso de elaboración, se permitirá la información nutricional complementaria (Declaración de propiedades nutricionales "CLAIMS") relacionada al contenido de nutrientes y/o valor energético de acuerdo a las condiciones establecidas en el presente artículo.
	Reglamento Técnico MERCOSUR para la rotulación de alimentos pre-empasados.	10/12/2003	Principios que otorga este documento a los cuales se deben apegar los Estados para rotular: - No utilizar vocablos, signos, referencias graficas, emblemas entre otros elementos, que provoquen que la información del rotulado sea incorrecta en relación con su naturaleza. - No atribuir características que no puedan demostrarse - No destacar presencia de componentes que sean intrínsecos o propios de alimentos de la misma naturaleza. - No resaltar componentes que sean agregados al alimento, y que contengan alimentos de similar elaboración. - Prohibición de resaltar cualidades que puedan inducir al falso pensamiento de que tal alimento posee propiedades terapéuticas respecto de otros. - Prohibición de aconsejar su uso por razones de estimulación, mejoramiento de salud, prevención de enfermedades o cualidades curativas.

País	Norma	Vigencia	Contenido
Chile	Ley 20.606 “Sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad”	06/07/2012	<p>Artículo 1°.- Los fabricantes, productores, distribuidores e importadores de alimentos deberán proceder, en lo relativo a la producción, importación, elaboración, envasado, almacenamiento, distribución y venta de tales alimentos destinados al consumo humano, en la forma y condiciones que para cada caso, dependiendo de la naturaleza del producto, exija la autoridad en virtud de los reglamentos vigentes. Será responsabilidad del fabricante, importador o productor que la información disponible en el rótulo de los productos sea íntegra y veraz. Además, deberán asegurarse de que, en el ámbito de la cadena productiva en que ellos intervengan, el proceso de elaboración de los alimentos cumpla con buenas prácticas de manufacturación que garanticen la inocuidad de los alimentos.</p> <p>Artículo 5°.- El Ministerio de Salud determinará los alimentos que, por unidad de peso o volumen, o por porción de consumo, presenten en su composición nutricional elevados contenidos de calorías, grasas, azúcares, sal u otros ingredientes que el reglamento determine. Este tipo de alimentos se deberá rotular como “alto en calorías”, “alto en sal” o con otra denominación equivalente, según sea el caso.</p>
	Manual de etiquetado nutricional de alimentos	12/2017	<p>Los objetivos de la rotulación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificar y diferenciar el producto (nombre, marca y diseño). - Dar a conocer sus características (tanto generales como nutricionales, tales como ingredientes, componentes, peso, tamaño, entre otros). - Entregar indicaciones para su uso y/o conservación, precauciones, nombre del fabricante, procedencia, fecha de fabricación y de vencimiento, etc. - Ayudar al consumidor/cliente en la selección de alimentos saludables. - Incentivar a la industria/productor a mejorar la calidad nutricional de sus productos. - Contribuir a facilitar la comercialización de los alimentos a nivel nacional e internacional.

País	Norma	Vigencia	Contenido
Colombia	Resolución 005109 Reglamento Técnico de requisitos para el rotulado y etiquetado de alimentos envasados y materias primas de alimentos	29/12/2005	Artículo 1°. La presente resolución tiene por objeto establecer el reglamento técnico a través del cual se señalan los requisitos que deben cumplir los rótulos o etiquetas de los envases o empaques de alimentos para consumo humano envasados o empacados, así como los de las materias primas para alimentos, con el fin de proporcionar al consumidor una información sobre el producto lo suficientemente clara y comprensible que no induzca a engaño o confusión y que permita efectuar una elección informada.
Costa Rica	RTCR 100: 1997 Etiquetado de alimentos preenvasados No. 26012-MEIC	15/04/1997	3. Principios Generales. Los alimentos preenvasados no deberán describirse ni presentarse con una etiqueta o etiquetado en una forma que sea falsa, equívoca o engañosa, o susceptible de crear en modo alguno una impresión errónea respecto de su naturaleza en ningún aspecto. Los alimentos preenvasados no deberán describirse ni presentarse con una etiqueta o etiquetado en los que se empleen palabras, ilustraciones u otras representaciones gráficas que se refieran a, o sugieran, directa o indirectamente, cualquier otro producto con el que el producto de que se trate pueda confundirse, ni en una forma tal que pueda inducir al comprador o al consumidor a suponer que el alimento se relaciona en forma alguna con aquel otro producto.

Anexo 2. Etiquetado de alimentos en México. (Capítulo 3).

Estandares Regulatorios del Etiquetado de Alimentos				
Rubro	Estándares Internacionales	Estándares Nacionales		Observaciones
		Si	No	
Principios Generales	La presentación de la información no deberá ser falsa, equivoca o engañosa.	X		La NOM-051-SCFI/SSA1-2010 lo contempla como principio en los puntos número 4.1.1 y 6.
	El contenido de la etiqueta no deberá inducir a la confusión del consumidor	X		Principio contenido en el punto 4.1.3 de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010.

Estándares Regulatorios del Etiquetado de Alimentos				
Rubro	Estándares Internacionales	Estándares Nacionales		Observaciones
		Si	No	
Requisitos para el Etiquetado de Alimentos	Nombre del alimento	X		No se pronuncia respecto de los nombres de fantasía o de fábrica, mencionados en la norma internacional.
	Lista de ingredientes	X		En la tabla de denominaciones genéricas de alimentos, agregan denominaciones para condimentos, cultivos lácticos, sólidos de la leche y chiles.
	Etiquetado nutricional	X		Establece la forma en la que ha de presentarse.
	Contenido neto y peso escurrido	X		Los lineamientos para la descripción del contenido neto y peso escurrido se establecen en la NOM-030-SCFI-2006.
	Nombre y dirección del fabricante	X		
	País de origen	X		La NOM-051-SCFI/SSA1-2010 no considera el supuesto en el que se someta la elaboración del alimento a un segundo país cambiando su naturaleza, a fin de determinar cual será el país de origen.
	Identificación del lote	X		
	Marcado de la fecha e instrucciones para la conservación	X		Incorpora el uso de abreviaturas para referirse a la caducidad o consumo preferente. En el supuesto de excepción de la declaración de fecha de caducidad, NOM-051-SCFI/SSA1-2010 no contempla las frutas frescas, vinos, bebidas alcohólicas, productos de panadería y pastelería.
	Instrucciones para el uso	X		
Conservación de alimentos en envases abiertos			X	La norma no lo contempla de manera explícita, sin embargo, menciona en su redacción las leyendas que se pueden incorporar en el etiquetado a fin de advertir la toma de medidas para la conservación del alimento de conformidad con su naturaleza.

Estándares Regulatorios del Etiquetado de Alimentos				
Rubro	Estándares Internacionales	Estándares Nacionales		Observaciones
		Si	No	
Requisitos Obligatorios Adicionales	Etiquetado cuantitativo de ingredientes	X		Véase para más detalle, en el punto 4.2.2.3 de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010.
	Declaración de propiedades	X		La NOM-051-SCFI/SSA1-2010 en el punto 4.2.8.2.4 menciona los casos en los que los alimentos quedan exceptuados de incluir la información nutrimental.
	Alimentos irradiados		X	La norma mexicana no contempla las recomendaciones establecidas por la Norma CODEX STAN 1-1985 para los alimentos sujetos a tratamientos de radiación ionizante.
Etiquetado Facultativo	Información o representaciones gráficas opcionales que no contradicen los requisitos obligatorios	X		Contemplada en el punto 4.4. de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010 como Información adicional.
Exención de los Requisitos de Etiquetado Obligatorios	Posibilidad de no cumplir con parte de los requisitos obligatorios en determinados casos	X		Se agrego a la NOM-051-SCFI/SSA1-2010 el 26 de octubre de 2010, modificación publicada en el DOF.
Presentación de la Información Obligatoria	Adhesión de la etiqueta al envase o contenedor de alimentos	X		Establecidos dentro de los puntos 4.2.11 y 4.2.12 de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010.
	Claridad en la información de la etiqueta	X		
	Idioma	X		

Estándares Regulatorios del Etiquetado de Alimentos				
Rubro	Estándares Internacionales	Estándares Nacionales		Observaciones
		Si	No	
Declaración de Nutrientes	Aplicación de los nutrientes	X		La NOM-051-SCFI/SSA1-2010 contempla estos aspectos en los puntos 4.2.8.2 y 4.2.8.3.
	Nutrientes que han de declararse	X		
	Cálculo de nutrientes (energía y proteínas)	X		
	Presentación del contenido de nutrientes	X		
	Tolerancias y cumplimiento	X		
	Revisión periódica del etiquetado nutricional			X
Declaraciones de Propiedades	Declaraciones prohibidas	X		La redacción de la norma en estos rubros adopta lo establecido por los lineamientos internacionales. Véase de los puntos 6.1 a 6.2 de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010. y los apartados 3, 4 y 5 de la Norma CAC/GL 1-1979.
	Declaraciones potencialmente engañosas	X		
	Declaraciones condicionales	X		
	Declaraciones nutricionales y saludables	X		

Estandares Regulatorios del Etiquetado de Alimentos				
Rubro	Estándares Internacionales	Estándares Nacionales		Observaciones
		Si	No	
Información Nutricional Complementaria	Información que facilite la comprensión del consumidor del valor nutritivo de su alimento y ayudarle a interpretar la declaración sobre el nutriente	X		Este aspecto lo incluye dentro de su punto número 4.3.1, haciendo referencia a la NOM-086-SSA1-1994
Mecanismos Empleados por la Legislación Mexicana para Complementar el Etiquetado	Uno de los aspectos a destacar de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010, se encuentra en su punto 4.2.9 en el cual se especifica una modalidad práctica para la declaración nutrimental, permitiendo que esta se presente en la parte frontal de la etiqueta de manera obligatoria en el caso de las grasas saturadas (entre otras), azúcares, sodio y energía. Así mismo, en la reforma publicada el 14 de agosto de 2014 en el DOF, se establecieron los requisitos para la aplicación del Distintivo Nutrimental Voluntario, el cual se reglamenta en el punto 4.5 de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010 y se explica por medio del Apéndice Normativo A, dentro de la misma NOM.			

Anexo 3. Decisiones Judiciales sobre etiquetado de alimentos. (Capítulo 3).

Decisiones Judiciales sobre etiquetado de alimentos						
País	Órgano Judicial	Sentencia	Sujeto de Protección	Derechos Protegidos	Efectos de la Sentencia	Tipo de Alimento
Colombia	Corte Constitucional	C- 583/15 de 8 de septiembre de 2015	Población en general, indirectamente niños, niñas y adolescentes	Derecho a la información de los consumidores, derecho a la salud y derecho al consumo	Ordenarle al poder legislativo la inclusión de la referencia a los OGM en el etiquetado de los alimentos que los contengan	Cualquier alimento que contenga organismos genéticamente modificados
	Consejo de Estado	25000-23-24-000-2010-00609-01(AP) de 15 de mayo de 2014	Menores y mujeres embarazadas	Derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas y los derechos de los consumidores	Agregar en el etiquetado de las bebidas energéticas el riesgo para los menores de edad y mujeres embarazadas	Bebidas energéticas
	Consejo de Estado	25000-23-24-000-2011-00034-01(AP) de 30 de agosto de 2018	Población en general, indirectamente niños, niñas y adolescentes	Derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas y los derechos de los consumidores	Agregar en el etiquetado de los productos lácteos la especificación sobre los nutrientes y sustancias que los conforman	Productos lácteos
Chile	Corte Suprema de Justicia	Rol 45.386-2017 de 18 de octubre de 2018	Niños, niñas y adolescentes menores de 14 años	Derecho a recibir una información exacta, estandarizada y comprensible sobre el contenido de los productos alimenticios e indirectamente el Derecho a la Salud	Confirmar la multa impuesta a la quejosa	Golosinas, entre las que se cuentan caramelos y chocolates
Costa Rica	Corte Suprema de Justicia	Res. N° 2012007897	Niños, niñas y adolescentes en edad escolar	Derecho a la salud	Declarar el recurso interpuesto como improcedente pues el Reglamento impugnado no vulnera ningún precepto Constitucional	Frituras, refrescos gaseosos, empanadas, hamburguesas, tacos, chorreadas, chocolates, entre otros

Decisiones Judiciales						
País	Órgano Judicial	Sentencia	Sujeto de Protección	Derechos Protegidos	Efectos de la Sentencia	Tipo de Alimento
México	Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México	Juicio de Amparo 1440/2015	El Poder del Consumidor, A. C.	Derecho a una alimentación adecuada. Derecho a la salud. Derecho a la información del consumidor.	Ampara al promovente, deja sin efectos las normas reclamadas y ordena a la autoridad responsable el adecuar los lineamientos en etiquetado a los estándares propuestos por la OMS y a los objetivos de la Estrategia Nacional para la prevención y el control del sobrepeso, obesidad y diabetes. Proponía confirmar la sentencia recurrida por la autoridad responsable (1440/2015), y desechar los recursos.	La norma que toma como acto reclamado es la NOM-051-SCFI/SSA1-2010 en el apartado que regula el etiquetado frontal y la base de azúcares que se toma para el cálculo de la porción diaria recomendada según criterios de la OMS.
		Proyecto de Sentencia Amparo en Revisión 240/2018 (Desechado).				
	Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	Amparo en revisión 636/2015.	Leche Bell, S. A. de C. V.	Derechos a libre concurrencia y competencia. Derecho a la alimentación. Derecho de libre comercio. Derecho de los consumidores de libre elección y comercio. Derecho al trabajo. Derechos de legalidad, seguridad jurídica y reserva de ley.	Confirma la sentencia recurrida. No ampara ni protege a Leche Bell, S. A. de C. V.	Bebidas de sabor; concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitían obtenerlas; y jarabes o concentrados para preparar ese tipo de bebidas que se expenden en envases abiertos, siempre que contengan azúcares.

Anexo 4. Etiquetado frontal. (Capítulo 4)

<p>Este envase aporta:</p>  <p>% de los nutrientes diarios</p>																																										
<p>GDA</p>		<p>Health Star Rating (HSR)</p>																																								
																																										
<p>Advertencia</p>		<p>Green Tick</p>																																								
																																										
<p>Color Range</p>		<p>NuVal</p>																																								
		<table border="1" data-bbox="798 1015 963 1161"> <thead> <tr> <th colspan="4">INFORMACION NUTRICIONAL</th> </tr> <tr> <td colspan="4">Porción: 4 unidades (32g.)</td> </tr> <tr> <td colspan="4">Porciones por envase: 6</td> </tr> <tr> <td></td> <td>100 g</td> <td colspan="2">1 porción</td> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Energía (kcal)</td> <td>628</td> <td>137</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Proteínas (g)</td> <td>9.4</td> <td>3.0</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Grasa total (g)</td> <td>10.0</td> <td>3.2</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Hidratos de Carbono disponibles (g)</td> <td>80.1</td> <td>25.6</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Azúcares (g)</td> <td>2.6</td> <td>0.8</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Almidón (g)</td> <td>77.5</td> <td>24.8</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	INFORMACION NUTRICIONAL				Porción: 4 unidades (32g.)				Porciones por envase: 6					100 g	1 porción		Energía (kcal)	628	137		Proteínas (g)	9.4	3.0		Grasa total (g)	10.0	3.2		Hidratos de Carbono disponibles (g)	80.1	25.6		Azúcares (g)	2.6	0.8		Almidón (g)	77.5	24.8	
INFORMACION NUTRICIONAL																																										
Porción: 4 unidades (32g.)																																										
Porciones por envase: 6																																										
	100 g	1 porción																																								
Energía (kcal)	628	137																																								
Proteínas (g)	9.4	3.0																																								
Grasa total (g)	10.0	3.2																																								
Hidratos de Carbono disponibles (g)	80.1	25.6																																								
Azúcares (g)	2.6	0.8																																								
Almidón (g)	77.5	24.8																																								
<p>Nutri Score</p>		<p>Tabla nutricional</p>																																								
																																										
<p>Semáforo múltiple multicolor</p>		<p>Semáforo simple</p>																																								

Anexo 5. Tipo, cantidad y frecuencia de recepción de los alimentos en la UN9 (Capítulo 6)

Grupos de alimentos	Alimentos	Cantidad	Frecuencia de recepción
Verduras y legumbres	Cebolla, zanahoria y zapallo Lentejas	60 kg (20 kg de cada uno)	Verduras semanal Lentejas esporádica
Frutas	Manzana, banana y naranja	30 kg. (10 kg. de cada una)	Semanal
Panes, harinas, pastas, arroz y papas	Fideos, arroz, harina de maíz, harina de trigo, papas, boniato y pan.	Pan 100 unidades Papas, 50 kg Boniato, 20 kg Fideos, 25 kg Arroz, 50 kg Harina de trigo, 25 kg	Pan diario Papas y boniato semanal Harina de maíz, esporádico Resto de los alimentos, mensual
Leches y quesos	Leche entera fluida	20 litros.	De lunes a sábado
Carnes, pescados y huevos	Carne de vaca (agua sin hueso), cerdo, pollo entero con menudos y huevos	Vaca, 26 kg Cerdo, 24 kg Pollo, 60 kg Huevos, 360 unidades	Huevos, mensual Carnes, semanal
Aceites y semillas	Aceite de soja y grasa vacuna	Aceite, 36 botellas de 900 ml Grasa, 12 kg	Mensual
Azúcar y dulces	Azúcar, dulce de membrillo y dulce de leche	Azúcar 25 kg Dulce de leche, 10 kg	Mensual Dulce de membrillo. esporádico Dulce de leche, mensual

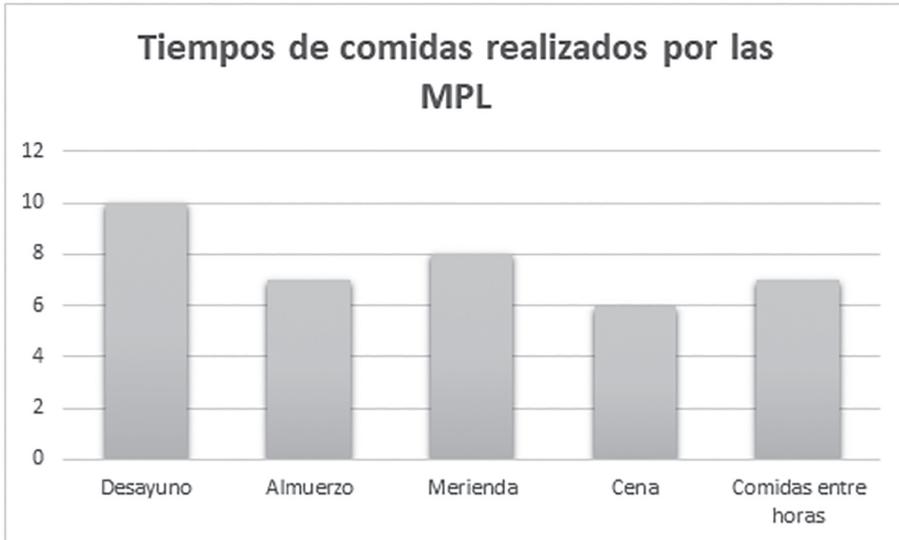
Fuente: elaboración propia

Anexo 6. Menú de la semana del 3 al 9 de setiembre de 2018 (Capítulo 6)

Tiempo de comida	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
Almuerzo	Guiso de arroz con lentejas y carne.	Fideos con tuco de pollo	Pollo al horno con puré	Milanesas de pollo con arroz	Asado de cerdo con ensalada de papa y zanahoria.	Pastel de carne	Fideos con tuco de carne
Cena	Salpicón de pollo	Estofado de carne	Puchero	Fideos con tuco de carne.	Salpicón de carne	Pollo al horno con fideos	Papas al escalope

**Anexo 7. Tiempos de comidas realizadas por las
MPL (Capítulo 6)**

**Gráfico 1. Tiempos de comidas realizadas por las
MPL Montevideo, julio-febrero 2019**



Fuente: elaboración propia

**Anexo 8: Comparación de las metas nutricionales de las
MPL y la composición de la alimentación planificada.
(Capítulo 6)**

	Metas nutricionales	Aporte promedio diario	Adecuación a las metas
Calorías totales	1835 calorías	3193 calorías	174 %
Porcentaje calórico de los hidratos de carbono y gramos correspondientes.	55 - 65 % (252-298 g) Azúcares simples 10% (46 g)	51,2 % (408 g)	136 %
Porcentaje calórico de las proteínas y gramos correspondientes.	10 - 15 % (46-69 g)	19,6 % (156 g)	226 %
Porcentaje calórico de los lípidos y gramos correspondientes.	20 - 30 % (41-61 g)	29,2 % (103 g)	169 %
Porcentaje calórico de las grasas saturadas y gramos	Máximo 10% (20g)	Grasa saturada: (34 g)	170%
Calcio	1000 mg	1040 mg	104%
Hierro	18 mg	25 mg	139%
Frutas y verduras	400 g	137 g	34%
Fibra	Mayor a 20 g	13 g	65%

Fuente: elaboración propia

Anexo 9. Tabla de funcionamiento y resultados de los bancos de alimentos presentes en México. (Capítulo 10).

Se realizó una investigación para conocer el estado y funcionamiento de los bancos de alimentos registrados en México, esta es la información resultante.

ESTADO	BANCO DE ALIMENTOS	RESULTADOS
Aguascalientes	1.- Bodega de alimentos de Cáritas de Aguascalientes, A.C	1.- Su funcionamiento tiene impacto en 28 comunidades y colonias de 6 municipios, se apoyan con 24 instituciones con las que tienen convenios, tienen acopios en centros comerciales. En total ayudan a 11,000 personas. Reciben donativos económicos, en especie, y entre las instituciones con las que tienen convenios de colaboración están SEDESOL, SAGARPA, el TEC de Monterrey, HEB, Walmart, Soriana, Oxxo. Las tiendas de conveniencia y comercializadoras de abarrotes como las mencionadas participan a través de los redondeos.
Baja California	1.- Banco de Alimento de Tijuana 2.- Banco de alimentos de Ensenada	1.- Acopia alimentos que reciben como donación de las empresas, productores agropecuarios, supermercados y público en general, son alimentos que salieron del circuito comercial y están perfectamente aptos para ser consumidos. Clasifica y distribuye los alimentos que reciben según su fecha de consumo preferente, de esta manera garantizan la seguridad de los beneficiarios. Se puede apoyar por medio de voluntariados y donaciones. 2.- Es una organización sin fines de lucro que se encarga del acopiar, seleccionar y distribuir alimentos perecederos y no perecederos, con los cuales se elaboran despensas que son distribuidas posteriormente a las comunidades de escasos recursos a cambio de una cuota de recuperación mínima con la que los beneficiarios podrán obtener productos para su consumo diario a precios tan bajos que no exceden su valor comercial.
Baja California Sur	1.- Banco Estatal de Alimentos San Ignacio de Loyola, A.C	1.- Su funcionamiento tiene alcance, según el sitio web, para un total estimado de 2,100 familias, que ya están registradas en el banco y reciben ayuda constante. Tienen colaboración con instituciones tanto del sector público como del privado. Como ejemplo de participantes del sector público está la SEDENA, mientras que del ámbito privado reciben ayuda de Sigma alimentos, Chedraui, Home Depot, Dicons, Agroex, Oxxo, Mondelez International. Este Banco tiene una página web que ofrece una plataforma ligada a Pay Pal con la cual quien quiera puede hacer donaciones hasta por montos mínimos.

ANEXOS

ESTADO	BANCO DE ALIMENTOS	RESULTADOS
Chiapas	1.- Banco de Alimentos de Tuxtla 2.- BAMX San Cristóbal 3.- BAMX Tapachula (Banco de alimentos del Soconusco):	1.- Entrega 90 toneladas de alimentos mensualmente, distribuidos en instituciones y comedores comunitarios y grupos familiares, beneficiando a un total de 11,289 personas en 22 municipios de Chiapas. Las donaciones pueden ser alimentos y en efectivo. Las donaciones en efectivo son destinados a rescatar alimento para combatir el hambre y la desnutrición de la población vulnerable en México. 2.- Los beneficiarios son asilos, comunidades, orfanatos, albergues, comedores comunitarios y otros grupos organizados con necesidades urgentes e inmediatas de alimento, previo estudio socioeconómico. 3.- Actualmente atiende a 1,217 familias en 71 comunidades de este Municipio. Apoya a familias de Instituciones que atienden diferentes problemáticas sociales siendo 48 familias beneficiadas con el 50% de descuento sobre la cuota de recuperación que se solicita por la despensa.
Chihuahua	1.- Banco de Alimentos Caritas de Chihuahua	1.- Cáritas de Chihuahua es una Institución de Beneficencia privada, legalmente constituida y sin fines de lucro. Actualmente cuentan con una estructura de 23 colaboradores y 300 voluntarios que aportan su tiempo y talento. Realiza acopio y distribución de alimentos perecederos y no perecederos los cuales se entregan a personas migrantes y familias de la comunidad.
Ciudad de México	1.- Fundación Solo Por Ayudar 2.- Dame para ayudar 3.- Alimentos Para Todos	1.- Sólo por Ayudar se creó en 1985 por un grupo de personas preocupadas por el bienestar de la sociedad. Entre varios de sus programas, se cuenta con un Banco de Alimentos, el cual, gracias a los comerciantes de la Central de Abasto y a diferentes empresas privadas, se apoya mensualmente con 4, 690 toneladas a más de 60,000 personas de más de 105 instituciones de beneficencia y zonas marginadas. El Banco de Alimentos se creó en el año 1994 y está ubicado en la Central de Abasto del Distrito Federal ⁸ . 2.- Es un centro de acopio, selección y distribución de alimentos perecederos y no perecederos, que antes se desperdiciaban en la industria alimenticia del país y lo hacen llegar a los sectores de la sociedad en extrema pobreza. 3.- Recupera alimentos y bienes básicos en desuso que aún son aptos para el consumo y uso humano, para entregarlos a personas que viven en pobreza. Recibe donaciones a través de PayPal, en efectivo y en especie. Atiende quince delegaciones de la Ciudad de México. Se han beneficiado más de 60,356 personas, con 1,400,000 entregas de alimentos anuales.

ANEXOS

ESTADO	BANCO DE ALIMENTOS	RESULTADOS
Coahuila	1.- BAMX Saltillo	1.- Entre sus resultados de lo que va del 2018 se encuentran: 2120 familias beneficiadas, apoyo a 993 niños entre 6 meses y 5 años, la mayoría se encuentran en un estado de desnutrición. En el programa Ángeles gratis se atienden a 663 beneficiarios directos. En el programa CEDIS bajo costo se beneficia a 103 comunidades, de las cuales 74 son urbanas y 29 rurales al sudeste de Coahuila. Finalmente en el programa Comer en familia más de 21, 000 familias han recibido orientación sobre como comer y cocinar de manera económica y saludable, como resultado se editó y publicó un recetario con más de 100 recetas.
Durango	1.- Banco de Alimentos Durango, A.C.	1.- Además de enfocar su servicio en la alimentación ofrecen servicios de alimentación comunitarios, consultorías de tipo familiar, matrimonial, orientación a favor de la vida, conferencias y talleres de superación personal, albergue de apoyo para asistencias médicas, campañas de salud y corte de cabello, programas de educación para adultos mayores, entre otras. Reciben donaciones por medio de su cuenta bancaria, ya sea con transferencias o depósitos y su principal personal de apoyo se forma de voluntarios..
Estado de México	1.- BAMX, Banco de Alimentos Caritas del Estado de México 2.- Alimentos Para Todos	1.- En su mayoría atiende la población de comunidades rurales, pero también de zonas urbanas con escasez, población indígena y grupos étnico; mujeres, hombres, niños, niñas, adultos mayores. El padrón de beneficiarios asciende a 152 mil 890 personas, equivalente a 30 mil 294 familias que en promedio consumen 500 toneladas de alimento de manera mensual. En donde se apoya al desarrollo de 481 comunidades del Poniente del Estado de México. Atiende a 16 municipios del Estado de México. Se han beneficiado más de 60,356 personas, con 1,400,000 entregas de alimentos anuales. 2.- Atiende a 16 municipios del Estado de México. Se han beneficiado más de 60,356 personas, con 1,400,000 entregas de alimentos anuales.
Guanajuato	1.- Banco de Alimentos de Guanajuato 2.- Banco de Alimentos de León	1.- Atiende semanalmente en promedio a 8,930 personas, prioritariamente niños, embarazadas y adultos mayores de los municipios de Guanajuato, Silao, Dolores Hidalgo e Irapuato. Además de beneficiar directamente al Asilo Cosme Olivares Torres, Centro de Rehabilitación Amor a la Vida y el Convento del Buen Pastor, entre otras. 2.- Dicho banco cuenta con 94,358 personas beneficiarias, 158 comunidades y 51 instituciones de asistencia. Cuenta con empresas los cuales son donadores, tales como, Oxxo, Gamesa, etc.

ANEXOS

ESTADO	BANCO DE ALIMENTOS	RESULTADOS
Hidalgo	1.- Banco de Alimentos del Centro del Estado de Hidalgo, A.C.	1.- El banco opera de manera autofinanciable, como los demás, a través de cuotas de recuperación que se cobran a los beneficiarios por lo entregado, que no exceden el 10% del valor comercial del alimento. Está operando desde 1999 y actualmente atiende a 45,830 beneficiarios por semana, que son de los 84 municipios del estado de Hidalgo.
Jalisco	1.- Banco Diocesano De Alimentos Guadalajara 2.- Banco de Alimentos de Zapotlanejo: 3.- BAMX Juanacatlán 4.- Grupo Vida	Entregan más de 30,000 despensas las que se entregan anualmente a los beneficiarios gracias a las donaciones de las empresas dedicadas a la comercialización y/o transformación de alimentos, así como de las zonas agrícolas de Jalisco. Apoya con alimento a un promedio de 89 instituciones de asistencia social, que a su vez apoyan a personas de la tercera edad, a huérfanos, a personas que están en proceso de rehabilitación por adicciones y otras causas de alto valor para la sociedad. 2.- Entregan alimento a 22 comunidades distintas, lo que suma en promedio más de 140 toneladas de alimento mensual rescatado y entregado. 3.- Apoya en materia de alimentación, vestido, capacitación, orientación social, legal, psicológica, nutrición a personas de escasos recursos económicos que se vean impedidas para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia. Realiza el manejo y acopio de alimentos, vestido y enseres domésticos a gran escala, obtenidos ya sea a través de donativos en especie o en efectivo, con el fin de distribuir lo acopiado y abastecer a la población carente de recursos económicos. 4.- Atiende las necesidades de los programas de asistencia alimenticia en Instituciones públicas y privadas a lo largo y ancho del país. Promueve una alimentación saludable en todos los grupos sociales, orientando con productos que realmente ayuden a nutrir y prevenir complicaciones.
Michoacán	1.- Banco de Alimentos de Morelia	1.- Es una asociación civil donde se trabaja con la firme convicción de desarrollar familias en pobreza por medio de la capacitación y la alimentación. El banco realiza intervención comunitaria, estudios socioeconómicos, talleres, acopio, selección y entrega. Recibe apoyos económicos y en especie. Además, que pueden apoyar redondeando en el Oxxo.
Morelos	1.- Banco de Alimentos de Cuernavaca	1.- Ha firmado convenios de colaboración con el Ayuntamiento, para participar y fortalecer el programa "Cruzada contra el hambre", así como con el Instituto Estatal de Educación para Adultos del Estado de Morelos y el Patronato Pro-Educación de los Adultos en el Estado de Morelos para el establecimiento de bases de funciones en atención de los adultos en el Banco de Alimentos.

ANEXOS

ESTADO	BANCO DE ALIMENTOS	RESULTADOS
Nayarit	1.- Banco de alimentos a cargo del Club Rotario Internacional "Tepic-Paraiso"	1.- Ayuda a 150 familias en 3 colonias marginadas (aproximadamente 600 personas en total), con despensas mensuales, en colaboración con mercados, comercios y otros sitios locales que donan en especie todo tipo de comida.
Nuevo León	1.- Caritas de Monterrey	1.- Cuenta con 3 áreas de atención: Área de nutrición comunitaria urbana, Área de nutrición comunitaria rural y Área de atención a Organismos de la Sociedad Civil y casos especiales. Está afiliado a la AMBA (Asociación Mexicana de Bancos de Alimentos) que cuenta con 66 Bancos de Alimentos en la República Mexicana.
Oaxaca	1.- BAMX Oaxaca	Provee alimentos de manera digna a personas de escasos recursos, aprovechando productos alimenticios en buen estado de consumo que donan empresas, comerciantes, mercados, centrales de abasto, entre otros; así como recursos financieros y económicos con el fin de apoyar a los sectores de la población que padecen hambre y desnutrición.
Puebla	1.- Banco de Alimentos caritas Puebla 2.- Alimentos para todos	1.- Recolecta, selecciona y distribuye alimento de las empresas, centrales de abastos e invernaderos, que ya no son comercializables pero son 100% comestibles, para brindarlo a las familias de escasos recursos. El alimento que es donado se obtiene principalmente de: huertos, tiendas de auto servicio, consumidores y algunas otras fuentes. Este alimento que podría desperdiciarse, al donarse se vuelve disponible para la gente en necesidad alimentaria. 2.- Recibe donaciones en efectivo y en especie. Atiende a varios Estados, entre ellos el Estado de Puebla. Se han beneficiado más de 60,356 personas, con 1,400,000 entregas de alimentos anuales.
Querétaro	1.- Banco Alvida (Alimentos para la Vida, I.A.P)	1.- Una particularidad de este banco es que personas de las mismas comunidades que son beneficiarias deben acudir cada semana para apoyar en la selección de los alimentos, en un horario de 8 a 14 horas, y son las comunidades las que deben conseguir y cubrir el flete semanal, además de tener un comité para el cobro de la cuota de recuperación y su entrega a Alvida.
Quintana Roo	1.- BAMX Cáritas Quintana Roo	1.- Su reporte mensual de julio 2018 arroja que el total de personas beneficiadas es de 23,375, incluidos niños, jóvenes, adultos y personas de la 3ª edad. El 51% de dicho total es conformado por mujeres. Tienen registradas 3,987 familias beneficiadas y apoyan a 35 instituciones y 65 comunidades. Indica el reporte que el total de alimento rescatado fue de 107,325 kg.

ANEXOS

ESTADO	BANCO DE ALIMENTOS	RESULTADOS
Sinaloa	1.- Banco de Alimentos de los Mo-chis:	1.- Para fomentar la dignidad de las personas, establecieron una cota de recuperación por las despensas que entregan, la cual jamás excederá el 15% de su valor comercial. Esto les permite ser sustentables y operar de manera ininterrumpida.
Sonora	1.- Banco de Alimentos de Cajeme (en Obregón) 2.- Banco de Navojoa 3.- Banco de Alimentos de Nogales, I.A.P.	1.- Actualmente cuentan con una construcción propia de aproximadamente 2,870 metros ² , que tiene un área administrativa, una bodega, dos cuartos fríos, áreas de selección y empaquetado y una plataforma para carga y descarga. Distribuye 70 toneladas de alimentos de manera mensual, a puntos estratégicos ubicados en mas de 20 localidades y comunidades Yaquis. 2.- Según su informe de 2017, apoya a 14,129 beneficiarios, 4,300 familias, en 174 comunidades de los municipios de Navojoa, Etchojoa, Huatabampo y Álamos. 3.- Opera desde el 2008, ofrece entrega de despensas en centros comunitarios.
San Luis Potosí	1.- Banco de Alimentos de San Luis Potosí BAALI, A.C.	1.- Llevan a cabo algunas principales actividades como: campañas masivas de acopio (Día Mundial de la Alimentación y Por un México sin Hambre); acopios de donativos de comerciantes de mercados, tiendas de autoservicio, empresas del ramo alimenticio; Programas federales de apoyo (coinversión social de la SEDESOL). También tienen colaboración del DIF Estatal, del Ejército Nacional, la SEP, la SEER, así como de organizaciones e instituciones civiles y empresas. En general, los proyectos que llevan a cabo son: "Desarrolla y nutre", "PET-Prosora" (el cual incluye una parte de apoyo educativo con becas), "Caminando juntos por San Luis", "Capacitación preparación de alimentos", "Laboratorio de Procesamiento", "Redondeos". Los beneficiarios son más de 50,00 personas, de comunidades y colonias de 18 municipios.
Tamaulipas	1.- BAMX Ciudad Victoria:	1.- Brinda talleres de cocina a todos nuestros beneficiarios con el fin de que obtengan una alimentación sana y nutritiva. Apoya a familias en carencia alimentaria de ciudad victoria y región centro del Estado de Tamaulipas. Y Brinda el servicio de tomar peso, talla, glucosa en sangre y hemoglobina a nuestros beneficiarios con el fin de buscar una mejor salud en cada uno y procurar una alimentación sana y balanceada para evitar enfermedades como diabetes, hipertensión y obesidad.

ANEXOS

ESTADO	BANCO DE ALIMENTOS	RESULTADOS
Tlaxcala	1.- ABC Apoyándonos para el Bienestar Común A.C	1.- La última información data del 2013, para entonces, atendían en promedio a 3,050 personas por semana, del cual 1,220 (40%) eran mujeres, 915 (30%) niños, 610 (20%) adultos mayores, 305 (10%) hombres. Además, de la total población de beneficiarios 92 personas (3%) provienen de instituciones y 2,958 (97%) pertenecen a comunidades; 610 (20%) en zonas semiurbanas, y 2,592 (80%) en zonas rurales.
Veracruz	1.- Banco de Alimentos de Veracruz 2.- Banco de alimentos Maná Xalapa	1.- Recibe más de 100 toneladas de alimento mensualmente. Este producto es distribuido a más de 4,500 familias mensualmente, además de organizaciones civiles como son casas hogares, asilos de ancianos y comedores públicos. Los alimentos son distribuidos directamente a las familias de escasos recursos, tanto en las instalaciones del BAV, así como directamente en su comunidad. 2.- Actualmente atienden a 5,000 familias a la semana a las que se les apoya con despensas que contienen productos básicos, lácteos, fruta, verdura y pan. En el estado de Veracruz, llegan a 80 comunidades de Xalapa, Coatepec, Banderilla, Tlacolulan, Perote, Emiliano Zapata, Tepetlán, Xilotepec, Coacoatzintla, Jalacingo, Tlanehuayocan e Instituciones de Asistencia de Xalapa.
Yucatán	1.- Banco de Alimentos de Mérida, A.C.	1.- Se seleccionan beneficiarios que sean niños menores de 11 años, mujeres embarazadas o en lactancia, personas con capacidades diferentes y adultos mayores de 60 años. Asimismo, (y aparte de voluntarios y su equipo de trabajo básico) tienen selección de colaboradores, que son personas que pese a no cumplir con el perfil necesario para ser beneficiario también tienen necesidad de alimentos, así a cambio de sus servicios y apoyo, se les entrega alimento.
Zacatecas	1.- Banco de Alimentos de Zacatecas, A.C	1.- Según su informe de julio de 2017, han tenido un total de 21,115 personas beneficiarias en 11 municipios: Zacatecas, Gudalaupe, Ojocaliente, Villa de Cos, Juchipila, Genaro Codina, Calera de V.R., Villanueva, Jiménez del Teul, Pinos y Jerez. Tienen 6 programas de base: "Proyecto comer en familia", "Nutriendo esperanzas (Entrega de leche fortificada)", "Entrega de cereal fortificado", "Huertos familiares", "Comedor asistencial" y "Entrega de alimento de canasta básica Fundación Simi".

ANEXO I. INDICADORES REFERIDOS AL DESPERDICIO DE ALIMENTOS. PACTO DE MILÁN

El presente Anexo describe los indicadores elaborados¹² por el equipo de expertos de la FAO, en el Marco de Acción del Pacto de Milán, para la temática de PDA. Para cada indicador, se incluyó distinta información a modo de guía, como por ejemplo la explicación de los tipos de datos requeridos, el nivel de agregación de datos, la definición de muestras, entre otros. También se destaca las conexiones con los objetivos y metas de desarrollo sostenible.

Componentes del marco de monitoreo del MUFPP

- *Áreas de acciones recomendadas:* El marco de acción del MUFPP identificó 6 áreas de trabajo: (1) gobernanza, (2) dietas sostenibles y nutrición, (3) equidad social y económica, (4) producción de alimentos, (5) suministro y distribución de alimentos y (6) pérdidas y desperdicios de alimentos. Para cada una de estas áreas, se identificaron uno o más impactos globales o áreas de resultados a través de consultas.

De acuerdo con el objeto de este trabajo nos concentraremos en los indicadores referidos al área sobre PDA.

- *Áreas de resultados/impacto:* Las áreas de resultado/impacto o “dirección de viaje deseada” refieren a los tipos de cambios que las ciudades desean ver en el futuro: por ejemplo, cambios que caracterizan un sistema alimentario más resiliente y sostenible. Se aclara que los impactos se definieron en el proceso de consulta del MUFPP en los últimos años y no se lograrán rápidamente.

Según se indica en la plataforma del MUFPP, los impactos

12 A la fecha del presente trabajo, los indicadores han sido publicados por la FAO es calidad de “borrador”.

constituyen los beneficios finales que las ciudades pretenden obtener a través de sus acciones o programas de desarrollo. Pueden medirse a nivel de un proyecto o programa específico, aunque en la mayoría de los casos los impactos no pueden atribuirse a una estrategia o acción específica, ya que muchos otros factores desempeñan un papel en el logro de los beneficios enumerados (por ejemplo, la mejora en el estado de seguridad alimentaria de determinados grupos poblacionales puede ser el resultado de intervenciones específicas, pero también se verán influenciados por cambios en los precios de los alimentos o por un aumento en los ingresos que no pueden aportarse a las intervenciones; en otras palabras, a menudo será difícil aislar los impactos de las tendencias generales).

- *Indicadores de rendimiento:* Los indicadores de rendimiento (“performance”) proporcionan información sobre la forma en que funciona el proceso (por ejemplo, la implementación de diferentes áreas de acción) y proporcionan una base para mejoras adicionales.

El propósito de los indicadores es ayudar a medir en qué medida los cambios deseados están sucediendo realmente o en qué medida se logran los resultados. Por lo tanto, también actúan como indicadores de los cambios necesarios en las estrategias o en la dirección de las intervenciones, especialmente cuando se monitorean durante un período de tiempo. Los indicadores también se pueden usar para establecer una línea de base desde la cual medir el progreso continuo a lo largo del tiempo.

Indicadores del MUFPP específicos para PDA

Tomando como punto de partida los indicadores propuestos en el marco de monitoreo del MUFPP, se describen a continuación 4 indicadores enfocados específicamente al desperdicio de alimentos, a saber:

1. Volumen anual total de PDA. (Indicador 41)
2. Número anual de eventos y campañas dirigidas a disminuir las PDA. (Indicador 42).
3. Presencia de políticas o regulaciones que abordan la prevención de las PDA, recuperación y redistribución. (Indicador 43)
4. Volumen anual total del excedente de alimentos recuperado y redistribuido para consumo humano directo (Indicador 44).

1. Volumen anual total de PDA. (Indicador 41 del MUFPP)¹³

Tal como se indica en las guías del MUFPP, este indicador apunta a medir el volumen anual total de PDA.

Tabla 1

Área de trabajo	Desperdicio de Alimentos
Acción	Convocar a los actores del sistema alimentario para evaluar y monitorear la pérdida y el desperdicio de alimentos en todas las etapas de la cadena de suministro de alimentos de la región de la ciudad
Objeto de medición	Volumen anual total de pérdidas y desperdicios de alimentos.
Unidad de medida	Toneladas o Kilogramos de desperdicio de alimentos.
Unidad (s) de análisis	Peso de los alimentos que ingresan al flujo de residuos municipales.

13 <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2018/08/Food-waste-Indicator-41-Annual-volume-of-food-losses-waste-V3.pdf>

Variables de medición (datos necesarios)	<ul style="list-style-type: none"> • Desperdicio de alimentos generados en las distintas etapas del sistema: <ul style="list-style-type: none"> - Producción - Manipulación y almacenamiento. - Procesamiento y envasado - Distribución y punto de compra - Hogares / consumo • Tipos de alimentos desperdiciados • Distintivo entre alimentos comestibles vs. no comestibles • Destino de desechos de alimentos (vertederos, compostaje, redistribución, etc.)
Posibles fuentes de información de dichos datos.	Departamento de gestión de residuos municipales Empresas de transporte privado.
Posibles métodos / herramientas para la recolección de datos	Muestreo y pesaje
Experiencia requerida	No se requiere experiencia específica para la recolección de estos datos.
Recursos requeridos / costos estimados	El pesaje puede ser costoso si una entidad está pesando las PDA de más de un lugar. Además de la compra o alquiler de un dispositivo de pesaje, el transporte del dispositivo y del personal puede tener un costo prohibitivo, especialmente en áreas con acceso vehicular deficiente. Sin embargo, las principales restricciones en el pesaje son la logística y la factibilidad en lugar del costo.

2. Número anual de eventos y campañas dirigidas a disminuir las PDA (Indicador 42 del MUFPP)¹⁴

Según se indica en las guías del MUFPP este indicador recopila información sobre los tipos de actividades (eventos, campañas, estudios de investigación), sectores específicos (hogares, negocios, servicios de alimentos, manufactura, producción, etc.) y, si fuera aplicable, el impacto real en la reducción del desperdicio de alimentos.

¹⁴ <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2018/08/Food-waste-Indicator-42-Events-aimed-at-decreasing-food-loss-and-waste-V3.pdf>

Tabla 2

Área de trabajo	Desperdicio de Alimentos
Acción	Crear conciencia sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos a través de eventos y campañas específicamente dirigidas a tal fin; identificar puntos focales tales como instituciones educativas, mercados comunitarios, locales de empresas y otras iniciativas solidarias o de economía circular.
Objeto de medición	Número anual de eventos y campañas dirigidas a disminuir la pérdida y el desperdicio de alimentos.
Unidad de medida	Número anual de eventos y campañas.
Unidad (s) de análisis	Desagregación de datos por tipo de actividad y público objetivo
Variables de medición (datos necesarios)	Tipos de actividades (eventos, campañas, estudios de investigación). - Sectores dirigidos (hogares, empresas, servicios de alimentos, manufactura, producción etc.) - De ser aplicable: el impacto en la reducción de residuos alimentarios en kg.
Posibles fuentes de información de dichos datos.	- Informes anuales de la sociedad civil. - Informes anuales de organizaciones que implementan acciones de recuperación y redistribución de alimentos seguros y nutritivos para consumo humano directo. - Instituciones de educación o aprendizaje permanente. - Registros de residuos sólidos o departamentos ambientales o grupos de interés externos apoyando eventos y campañas.
Posibles métodos / herramientas para la recolección de datos	Análisis de registros de las acciones realizadas. Encuesta de resultados entre partes interesadas relevantes
Experiencia requerida	Análisis de datos, diseño e implementación de encuestas.
Recursos requeridos / costos estimados	Se indica una asignación de recursos del equipo de trabajo??.
Observaciones Específicas	En la medida de lo posible, se deberán identificar los impactos reales en términos de desperdicio de alimentos o pérdida de alimentos. La reducción debe ser destacada. Esto apoyará en última instancia la evaluación de la efectividad, y costo-beneficio de los eventos y campañas.

3. Presencia de políticas o regulaciones que abordan la prevención de PDA, recuperación y redistribución. (Indicador 43 del MUFPP)¹⁵

Según se indica en las guías del MUFPP, este indicador tiene por objetivo medir la presencia de políticas o regulaciones que abordan la prevención del desperdicio de alimentos, la reducción, recuperación y redistribución de alimentos seguros y nutritivos para el consumo humano directo, y la reutilización de los residuos alimenticios.

Tabla 3

Área de trabajo	Desperdicio de Alimentos
Acción	Colaborar con el sector privado junto con propuestas de investigación, educación y organizaciones de base comunitaria para desarrollar y revisar políticas y regulaciones municipales para prevenir el desperdicio o recuperar de forma segura alimentos.
Objeto de medición	Presencia de políticas o regulaciones que aborden la prevención del desperdicio de alimentos, reducción, recuperación y redistribución de alimentos seguros y nutritivos para consumo humano directo, aprovechamiento de residuos alimentarios.
Unidad de medida	<ul style="list-style-type: none"> - Número (y tipos) de políticas y regulaciones - Número (y tipo) de mecanismos de información y comunicación. - y grupos objetivo - Recursos asignados (humanos, financieros) para cada medida
Unidad (s) de análisis	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas / regulaciones relacionadas con la prevención y reducción del desperdicio de alimentos. - Políticas / regulaciones relacionadas con la recuperación y redistribución de alimentos seguros y nutritivos para consumo humano directo. - Políticas / regulaciones relacionadas con la utilización del desperdicio de alimentos basado en el contexto.
Variables de medición (datos necesarios)	<ul style="list-style-type: none"> - Número (y tipo) de políticas y regulaciones - Nivel de implementación, cumplimiento, información y herramientas de comunicación disponibles - Número y tipo de grupos identificados. - Mecanismos de seguimiento, evaluación y actualización. - Reportes orientados a la meta ODS 12.3.

15 <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2018/08/Food-waste-Indicator-43-Policies-on-food-waste-prevention-V3.pdf>

Posibles fuentes de información de dichos datos.	<ul style="list-style-type: none"> - Informes nacionales o locales de las autoridades de protección social y bienestar. - Informes anuales de organizaciones que implementan la recuperación y redistribución de alimentos seguros y nutritivos para consumo humano directo. - Reportes de departamentos locales de gestión de residuos sólidos y compañías de transporte privado.
Posibles métodos / herramientas para la recolección de datos	Revisión y análisis de políticas.
Experiencia requerida	Análisis de políticas en PDA

4. Volumen anual total del excedente de alimentos recuperado y redistribuido para consumo humano directo (Indicador 44 del MUFPP)¹⁶

Según se indica en las guías del MUFPP, este indicador tiene por objetivo medir la totalidad de los alimentos disponibles recuperados y redistribuidos aptos para el consumo humano directo a lo largo de toda la cadena de suministro de alimentos urbanos, que tiene lugar desde el momento en que la disponibilidad es registrada registrado (en áreas urbanas y periurbanas) hasta que alcanza y es utilizado por el consumidor urbano final como comida.

Tabla 4

Área de trabajo	Desperdicio de Alimentos
Acción	Ahorrar alimentos facilitando la recuperación y redistribución para el consumo humano de alimentos seguros y nutritivos, y de ser el caso, que corren el riesgo de perderse, desecharse o desperdiciado desde la producción, fabricación, venta al por menor, venta al por mayor, servicios de catering y hospital.
Objeto de medición	Alimentos disponibles recuperados y redistribuidos aptos para el consumo humano directo a lo largo de toda la cadena de suministro de alimentos urbanos, que tiene lugar desde el momento en que la disponibilidad es registrada registrado (en áreas urbanas y periurbanas) hasta que alcanza y es utilizado por el consumidor urbano final como comida.

¹⁶ <http://www.milanurbanfoodpolicypact.org/wp-content/uploads/2018/08/Food-waste-Indicator-43-Policies-on-food-waste-prevention-V3.pdf>

ANEXOS

Unidad de medida	Toneladas o Kilogramos de alimentos seguros y nutritivos recuperados y redistribuidos para ingesta directa humana.
Unidad (s) de análisis	Peso recuperado y redistribuido de alimentos seguros y nutritivos. Si se calcula cuantitativamente (volumen), puede posteriormente transformarse en suministro de energía (en kcal) per cápita permitiendo una desagregación consistente y comparable. El indicador se estima para calcularse con una frecuencia anual y desagregándose por commodity.
Variables de medición (datos necesarios)	Alimentos seguros y nutritivos recuperados y redistribuidos para consumo directo humano las distintas etapas del sistema: <ul style="list-style-type: none"> - Producción - Manipulación y almacenamiento. - Procesamiento y embalaje. - Catering - Distribución y punto de compra. - Hogar / Consumo. Si es deseado: <ul style="list-style-type: none"> - Commodities o tipos de alimentos recuperados / redistribuidos para el consumo humano. - Kcal o contenido nutricional de diferentes tipos de desperdicio/pérdida de alimentos.
Posibles fuentes de información de dichos datos.	<ul style="list-style-type: none"> - Entidades sociales y de bienestar. - Agricultura municipal. - Registros mantenidos por los productores, procesadores, mercados, minoristas, empresas de catering y consumidores. - Bancos de alimentos, otras organizaciones sociales y eclesiásticas dedicadas a la distribución de alimentos. - Encuestas de compra de alimentos. - Encuestas de inseguridad alimentaria.
Posibles métodos / herramientas para la recolección de datos	<ul style="list-style-type: none"> - Recolección de datos primarios: muestreo y pesaje. - Análisis de datos secundarios: estudios o registros anteriores.
Experiencia requerida	Conocimientos socioeconómicos, regulatorios, nutrición humana
Recursos requeridos / costos estimados	Los costos de medir alimentos seguros y nutritivos recuperados y redistribuidos directa y regularmente, por ejemplo mediante muestreo y pesaje, puede ser prohibitivos en la práctica. El cálculo del indicador debería basarse en registros de datos mantenidos por varios actores de la cadena de suministro de alimentos (productores; procesadores, mercados) o por organizaciones involucradas (departamento de agricultura, bancos de alimentos, ONGs, otras organizaciones comunitarias que recuperan y redistribuyen alimentos).
Observaciones Específicas	Este indicador está estrechamente vinculado al Indicador 41 sobre el volumen anual total de pérdidas y desperdicios de alimentos, que detalla las instrucciones sobre pesaje y cálculos, antes de cualquier recuperación y redistribución de alimentos seguros y nutritivos. Para el consumo humano directo o cualquier implementación de reutilización de desperdicio de alimentos basado en el contexto.

Esta obra fue editada por Editorial Dike S.A.S.
se terminó de imprimir en junio 2021



En Colaboración con:



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN



aecid



Cooperación
Española

AMEXCID

AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



Observatorio
del Derecho a la Alimentación
en América Latina y el Caribe

Mesoamérica
sin
Hambre
Cooperación y políticas
para la seguridad alimentaria

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE