



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN



Universidad
Pontificia
Bolivariana

Derecho humano a la alimentación

Entre la política pública y las decisiones judiciales

Olga Cecilia Restrepo Yepes
César Augusto Molina Saldarriaga
Coordinadores académicos

**DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN.
ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LAS DECISIONES JUDICIALES**

Olga Cecilia Restrepo-Yepes
César Augusto Molina-Saldarriaga
Editores Académicos

DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN.
ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LAS DECISIONES JUDICIALES

1a. edición: 2017

- | | | |
|--------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| © Universidad de Medellín | © Indira Sotelo Díaz | © Mauricio Bocanument-Arbeláez |
| © Universidad Pontificia Bolivariana | © Javier G. Hernández Munguía | © Maximiliano Carrasco |
| © Aura Cecilia Torres Burbano | © Juan Fernando Rivera Gómez | © Milton A. Rojas-Betancur |
| © Aura Isabel Goyes Moreno | © Juan F. Sánchez Jaramillo | © Olga Cecilia Restrepo-Yepes |
| © Carlos Mario Molina Betancur | © Juliana Rochet | © Pablo M. Castillo Calvache |
| © Carmela Chávez Irigoyen | © Laura Elisa Pérez Gómez | © Pilar Arcidiacono |
| © César A. Molina-Saldarriaga | © Laura Pautassi | © Renata Bregaglio Lazarte |
| © Florencia Antoniou | © Lorena Balardini | © Renato Constantino Caycho |
| © German Alfonso López Daza | © Luz Eliana Gallego | © Rosa Arévalo León |
| © Giuseppe Messina | © Margarita Cárdenas Poveda | © Valentina González |
| © Gonzalo Piasek | © María Teresa Carreño | © Verónica Carmona Barrenechea |
| © Gustavo Gamallo | © María V. Fernández Molina | |

Derecho humano a la alimentación. Entre la política pública y las decisiones judiciales / Aura Cecilia Torres Burbano ... [et al.]; editor Leonardo David López Escobar. –1ª ed. – Medellín: Universidad de Medellín; Sello Editorial Universidad de Medellín; Universidad Pontificia Bolivariana, 2017.

622 p.; 17 x 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958-8992-81-5

ISBN e-book: 978-958-8992-82-2

1. NUTRICIÓN -- DERECHOS HUMANOS -- POLÍTICA PÚBLICA -- AMÉRICA LATINA. 2. SEGURIDAD ALIMENTICIA -- POLÍTICA PÚBLICA -- AMÉRICA LATINA. 3. EMBERAS CHAMÍ -- CONDICIONES SOCIALES -- COLOMBIA. 4. NUTRICIÓN -- GARANTÍAS CONSTITUCIONALES -- AMÉRICA LATINA. 5. AGUA DE ALIMENTACIÓN -- DERECHOS HUMANOS -- COLOMBIA. 1. Torres Burbano, Aura Cecilia. 2. López Escobar, Leonardo David, ed.. 3. Universidad de Medellín. Sello Editorial Universidad de Medellín. 4. Universidad Pontificia Bolivariana

CDD 323.11 / D431

Catalogación bibliográfica - Universidad de Medellín. Biblioteca Eduardo Fernández Botero. Daissy Patricia Zea Mejía.

Editor:

Leonardo David López Escobar
Dirección electrónica: ldlopez@udem.edu.co
Universidad de Medellín. Medellín, Colombia
Cra. 87 No. 30-65. Bloque 20, piso 2.
Tels.: 340 52 42 - 340 53 35
Medellín - Colombia

Distribución y ventas:

Universidad de Medellín
e-mail: selloeditorial@udem.edu.co
www.udem.edu.co
Cra. 87 No. 30-65.
Tels.: 340 52 42.
Medellín, Colombia

Corrección de estilo:

Lorenza Correa Restrepo
lorreare@gmail.com

Diseño portada:

Claudia Castrillón Álvarez
claudiadiseno grafico@gmail.com

Diagramación:

Hernán D. Durango T.
hernandedurango@gmail.com

Impresión:

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.
Carrera 69 H # 77-40.
Tel.: 6020808.
Bogotá - Colombia

Todos los derechos reservados.

Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, por ningún medio inventado o por inventarse, sin el permiso previo y por escrito de la Universidad de Medellín y de la Universidad Pontificia Bolivariana.

Hecho el depósito legal.

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 Cooperación Española y del Programa de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre, 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 su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de las instituciones y programas mencionados con anterioridad.

Contenido

Prólogo.....	13
Introducción.....	15

CAPÍTULO 1

Las directrices voluntarias tras diez años de su creación.

Una propuesta metodológica

MARÍA VICTORIA FERNÁNDEZ MOLINA

Introducción.....	23
1.1. Metodología.....	26
1.2. Cuadro de indicadores propuestos.....	29
1.3. Fichas técnicas de los indicadores propuestos.....	34
Conclusiones.....	59
Referencias bibliográficas.....	60

CAPÍTULO 2

Diez años de las directrices voluntarias.

Una mirada sobre su implementación en Argentina

LAURA PAUTASSI - MAXIMILIANO CARRASCO - FLORENCIA ANTONIOU - PILAR ARCIDIÁCONO -
LORENA BALARDINI - VERÓNICA CARMONA BARRENECHEA - GUSTAVO GAMALLO - GIUSEPPE MESSINA -
GONZALO PIASEK

Introducción.....	62
2.1. Políticas sociales para la protección del derecho a la alimentación en Argentina.....	63
2.1.1. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA).....	64
2.1.2. Programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires: "Ticket Social" y "Ciudadanía Porteña".....	66
2.2. El Frente Parlamentario contra el Hambre en Argentina: iniciativas legislativas.....	70
2.3. Vigilancia en espera. Déficits en la producción de información.....	71
2.3.1. Sobre el acceso a la información pública.....	74
2.4. El Defensor del Pueblo en Argentina y su accionar en relación con la alimentación.....	77
2.5. Midiendo el cumplimiento del derecho a la alimentación: indicadores de progreso.....	79

Conclusiones	81
Referencias bibliográficas	85
Anexo	89

CAPÍTULO 3

**Justiciabilidad del derecho a la alimentación en el sistema jurídico colombiano
y el interamericano de derechos humanos en Colombia**

**Una pregunta por el cumplimiento de la Directriz Voluntaria número uno – democracia,
buena gestión pública, derechos humanos y el Estado de Derecho**

OLGA CECILIA RESTREPO-YEPES - CÉSAR AUGUSTO MOLINA-SALDARRIAGA - CARLOS MARIO MOLINA
BETANCUR - MILTON ANDRÉS ROJAS-BETANCUR - MAURICIO BOCANUMENT-ARBELÁEZ

Introducción.....	106
3.1. Derecho a la alimentación, directrices voluntarias del derecho a la alimentación y Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: Un Estado del Arte.....	107
3.2. Derecho a la alimentación: consagraciones positivas en el sistema internacional y nacional	110
3.3. Estándares internacionales para la protección del derecho a la alimentación	113
3.4. Protección del derecho a la alimentación desde la vía de la estructura. Políticas públicas de protección del derecho a la alimentación	120
3.5. Protección constitucional del derecho a la alimentación por la vía de la emergencia. La jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana.....	131
Conclusiones	135
Referencias bibliográficas	137

CAPÍTULO 4

**Directriz voluntaria N°. 8 sobre el derecho a la alimentación,
en las políticas públicas de Nariño**

AURA I. GOYES MORENO - AURA C. TORRES BURBANO - PABLO M. CASTILLO CALVACHE

Introducción.....	148
4.1. Marco teórico.....	149
4.1.1. Directriz 8A. Mercado laboral	150
4.1.2. Directriz 8B. Tierra	151
4.1.3. Directriz 8C. Agua.....	151
4.1.4. Directriz 8D. Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.....	152
4.1.5. Directriz 8E. Sostenibilidad.....	152
4.1.6. Directriz 8F. Servicios	152
4.2. Resultados planes de desarrollo municipal	153
4.2.1. Plan de Desarrollo 2004-2007 "Pasto Mejor"	153
4.2.2. Plan de Desarrollo 2008-2011 "Queremos más, Podemos más"	154

4.2.3. Plan de desarrollo municipal de Pasto 2012-2015 "Pasto: transformación productiva"	155
4.2.4. Plan de seguridad alimentaria y nutricional de Pasto. Año 2014.....	157
4.3. Resultados análisis de planes de desarrollo departamental.....	161
4.3.1. Plan de Desarrollo 2004-2007 "La Fuerza del Cambio Continúa"	161
4.3.2. Plan de Desarrollo "Adelante Nariño" 2008-2011	163
4.3.3. Plan de Desarrollo "Nariño Mejor" 2012-2015	163
4.3.4. Plan decenal de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nariño PDSAAN	165
4.3.4.1. Tierra	167
4.3.4.2. Servicios	167
4.3.4.3. Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura	167
4.3.4.4. Agua	167
4.3.4.5. Sostenibilidad	168
Conclusiones y recomendaciones	168
Referencias bibliográficas	170

CAPÍTULO 5

**Evaluación del derecho a la alimentación
Metodología de indicadores de la OEA**

Laura Elisa Pérez Gómez

Introducción.....	171
5.1. La medición de los derechos humanos	172
5.2. El Protocolo de San Salvador y su mecanismo de protección.....	173
5.3. La metodología de indicadores para medición de derechos del protocolo (Organización de Estados Americanos, 2013)	174
5.4. La evaluación del derecho a la alimentación.....	176
5.5. Aportes al proceso y resultados en el caso de México.....	181
Referencias bibliográficas	183

CAPÍTULO 6

**Contribución de la caracterización de seguridad alimentaria y nutricional del municipio
de Medellín-Colombia a la reflexión sobre la garantía del derecho a la alimentación en el
marco de su política pública de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional**

Juan Fernando Rivera Gómez

6.1. Antecedentes.....	185
6.2. Marco normativo y técnico para Medellín: enfoque territorial	186
6.3. Componentes y estudios técnicos territoriales	189
Conclusiones	198
Referencias bibliográficas	200

CAPÍTULO 7

El derecho a la alimentación en grupos en condición de vulnerabilidad

RENATA BREGAGLIO L. - CARMELA CHÁVEZ I. - RENATO C. CAYCHO - ROSA ARÉVALO L.

Introducción.....	203
7.1. Indicadores de satisfacción del derecho a la alimentación	205
7.1.1. El derecho humano a la alimentación	205
7.1.2. La adopción de las directrices voluntarias y la necesidad de elaborar herramientas para medir su impacto y facilitar su aplicación	208
7.2. El derecho a la alimentación en el Perú: institucionalidad y políticas para grupos en situación de vulnerabilidad	210
7.2.1. La configuración del derecho a la alimentación en el Perú	210
7.2.2. La vulnerabilidad en el Perú: inseguridad alimentaria y desnutrición	214
7.3. El derecho a la alimentación a la luz de las directrices voluntarias: institucionalidad y vulnerabilidad	223
7.3.1. Directrices de institucionalización	223
7.3.2. Directrices de política pública	231
Conclusiones y recomendaciones	238
Referencias bibliográficas	240

CAPÍTULO 8

Vulnerabilidad del asentamiento indígena Embera Chamí de la Vereda**La Albania, municipio de Risaralda, en el Departamento de Caldas-Colombia**

MARÍA TERESA CARREÑO - VALENTINA GONZÁLEZ - LUZ ELIANA GALLEGO

Introducción.....	245
8.1. El problema de investigación	247
8.2. Asentamiento indígena Embera Chamí en Caldas-Colombia: Minoría social en estado de extrema pobreza y vulnerabilidad social	248
8.3. Asentamiento Embera Chamí de la vereda la Albania sumidos en un estado de cosas inconstitucional	257
Referencias bibliográficas	262

CAPÍTULO 9

La Reforma Constitucional 2014**y el derecho a la alimentación adecuada en Nicaragua**

JAVIER GUILLERMO HERNÁNDEZ MUNGUÍA

Introducción.....	265
9.1. La protección constitucional del derecho a la alimentación adecuada en Nicaragua.....	266
9.2. La incorporación de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación al texto constitucional, con rango constitucional, a propósito de la reciente reforma constitucional de 2014	267
Conclusiones	270
Referencias bibliográficas	270

CAPÍTULO 10

**Agricultura familiar, alimentação escolar
e a realização do direito humano à alimentação:
a experiência brasileira**

JULIANA ROCHET

Introdução	273
10.1. Contexto da segurança alimentar e nutricional no brasil: avanços e desafios	276
10.1.1. Instrumentos e instituições para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional	279
10.2. A interface entre agricultura familiar, segurança alimentar e alimentação escolar	286
10.2.1. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a agricultura familiar	289
10.3. Resultados da pesquisa.....	292
10.3.1. Percepções dos agricultores familiares.....	293
10.3.2. Percepções dos gestores públicos e funcionários das prefeituras	299
Conclusões	305
Referencias bibliográficas	308

CAPÍTULO 11

**La seguridad alimentaria y el derecho al agua
frente a los proyectos energéticos: análisis del caso
de la hidroeléctrica de “El Quimbo” en Colombia**

GERMÁN ALFONSO LÓPEZ DAZA

Introducción.....	311
11.1. El derecho al agua y a la alimentación frente a la producción de energía, la economía y la globalización	314
11.2. El derecho al agua y a la alimentación en el sistema jurídico colombiano	315
11.3. La jurisprudencia constitucional colombiana sobre el derecho a la alimentación...317	
11.4. El proyecto hidroeléctrico “El Quimbo”	319
11.5. Afectación de la seguridad alimentaria	321
11.6. El desplazamiento de campesinos y la pérdida de tierra cultivable	323
Conclusiones	324
Referencias bibliográficas	324

CAPÍTULO 12

La seguridad alimentaria en el islote Santa Cruz: estudio de caso

JUAN FERNANDO SÁNCHEZ JARAMILLO - MARGARITA CÁRDENAS POVEDA - INDIRA SOTELO DÍAZ

Introducción.....	328
12.1. El islote Santa Cruz o islote San Bernardo, una isla en busca de su desarrollo, y en riesgo de inseguridad alimentaria.....	330
12.2. El marco normativo de la seguridad alimentaria, de la gestión del riesgo y de los derechos de las comunidades negras	332

12.3. La metodología aplicada, el enfoque de derechos humanos y la gestión del riesgo	336
12.4. Planteamiento del problema: Fotografía de la situación de seguridad alimentaria del islote Santa Cruz a partir de los datos encontrados	338
12.5. Análisis de los criterios de vulnerabilidad, accesibilidad y disponibilidad en el marco de la seguridad alimentaria.....	342
Conclusiones	346
Referencias bibliográficas	347

Índice de cuadros

Cuadro 1. Multidimensionalidad del DA. Elaboración propia a partir del trabajo de análisis, sistematización y simplificación de las directrices voluntarias (anexo A).	27
Cuadro 2. Realización del DA. (Directriz 1).....	28
Cuadro 3. Temas considerados en los indicadores del derecho a alimentación adecuada.....	180

Índice de tablas

CAPÍTULO 3.

Tabla 1. Frente a la meta universal "1B. Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes".	124
Tabla 2. Frente a la meta universal "1C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre".	125
Tabla 3. Acceso a una alimentación adecuada y suficiente.	125
Tabla 4. Frente a la meta universal 7C. "Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento".	126
Tabla 5. Frente al ODM 7, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, la meta universal.	126
Tabla 6. Líneas de acción del PNSAN (Gobierno de Colombia, 2013).	130
Tabla 7. Matriz relación planes de desarrollo y directriz N°. 8 sobre el derecho a la alimentación.	153

CAPÍTULO 12.

Tabla 1. Ocupación en porcentaje de la población del islote.	363
Tabla 2. Percepción de la población sobre las cosas más importantes en la vida.	364
Tabla 3. Percepción de la población sobre las cosas más importantes para la comunidad.	365
Tabla 11. Periodicidad de consumo de tipos de alimentos en el islote.....	366

Prólogo

El Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe entrega la tercera obra de presentación de resultados de investigación, algunas de ellas financiadas en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe; otras financiadas exclusivamente con recursos de las Universidades y centros de investigación a los que pertenecen los autores.

En esta oportunidad, la Convocatoria de becas tenía como propósito estimular el estudio de los avances de los países de la región en la implementación de las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de 2004, a propósito de sus 10 años de vigencia. Las otras investigaciones abordaron problemáticas relacionadas con la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación en relación con los sistemas de evaluación de políticas públicas, el derecho a la información, los sujetos de especial protección constitucional, la agricultura familiar, la teoría del riesgo, desarrollo de grandes proyectos de infraestructura, entre otros.

Los esfuerzos de los organismos internacionales de protección y promoción de derechos humanos, de los gobiernos nacionales, regionales y locales, y de las organizaciones de la sociedad civil, por la protección del derecho a la alimentación en América Latina y El Caribe se complementan con el trabajo académico e investigativo de profesionales en distintas disciplinas para diagnosticar, identificar los principales retos y formular las estrategias de solución a las principales problemáticas del derecho a la alimentación en la región.

Confiamos, pues, que la presente publicación constituya un insumo obligado no solo para investigadores y académicos, sino, además, para gobiernos

nacionales, regionales y locales, jueces y diseñadores, ejecutores y evaluadores de políticas pública, y esperamos que el trabajo de las universidades que se vinculan al Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe siga arrojando resultados en este sentido, y que las fortalezca cada día más como actores que contribuyan de una forma más eficiente a la generación de capacidades y a la construcción de políticas públicas vinculadas con estas temáticas.

Finalmente, agradecer muy sinceramente el esfuerzo de estos investigadores y su compromiso personal con estos retos de todas las sociedades de la región. Retos vinculados con la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, reconociendo que sin la academia no es posible levantar evidencias y argumentos o construir capacidades que alimenten los procesos políticos en todo el ciclo de las políticas públicas.

Luis Lobo Guerra
*Coordinador Proyecto de Apoyo a la Iniciativa
América Latina y Caribe sin Hambre 2025*

Introducción

Las directrices voluntarias se aprueban en el año 2004, con el propósito de dar orientaciones prácticas a los Estados respecto de los esfuerzos que deben adelantar para la realización progresiva del derecho a la alimentación en un contexto de seguridad alimentaria en el plano nacional. Tienen como finalidad contribuir al logro de los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. En ese sentido, las Directrices constituyen una herramienta que contribuye a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y representan el esfuerzo de los gobiernos de darle contenido al derecho a la alimentación, en tanto derecho económico, social y cultural.

Sobre las directrices voluntarias, su desarrollo, incorporación en los sistemas de jurídicos y las políticas públicas nacionales, regionales y locales, su integración a las decisiones judiciales, entre otros aspectos, no hay investigación relevante. A pesar de sus propósitos, más de una década de vigencia y la importancia que adquieren para el desarrollo progresivo del derecho a la alimentación, no se evidencian esfuerzos académicos por identificar las problemáticas alrededor de su adopción y el desarrollo y eficacia que han tenido en los países de la región.

De allí que el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe, por invitación de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, se haya interesado porque las universidades que a él se vinculan, mediante procesos rigurosos de investigación, levantaran información sobre el estado actual de las Directrices Voluntarias en los países de la región.

El documento donde se incorporan las Directrices Voluntarias se desarrolla a partir de tres grandes apartados: Prefacio e introducción; Entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas, y Medidas, acciones y compro-

misos internacionales. El Prefacio define el contexto en el que nacen las Directrices Voluntarias, sus objetivos, propósitos y finalidades, los principios en los que se fundamentan, y se invita a los Estados a aplicarlas, a pesar la ausencia de carácter vinculante.

Se dispone, entonces, que “El objetivo de estas Directrices voluntarias es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, con objeto de alcanzar los objetivos del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”. Así mismo, se establece que las Directrices Voluntarias tienen en cuenta consideraciones y principios entre los que se encuentran: la no-discriminación, la igualdad, la participación, la inclusión, la rendición de cuentas, el Estado de Derecho, el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, entre otros.

En la Introducción se determinan los instrumentos básicos que se consideraron para definirlos, el contenido de categorías fundamentales para su interpretación: derecho a la alimentación y seguridad alimentaria, y las obligaciones principales de los Estados frente al derecho a la alimentación. Respecto de los instrumentos básicos se encuentran el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los artículos 55 y 56 de la Carta de Naciones Unidas, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, los cuatro Convenios de Ginebra y sus dos Protocolos Adicionales.

El derecho a la alimentación puede definirse como el derecho al acceso físico, económico y en todo momento a alimentación adecuada, o a los medios para obtenerla. Ello implica poder acceder a alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, de manera regular, permanente y libre, de forma directa o a través de la compra o el intercambio, y a que esa alimentación se corresponda con las tradiciones culturales del consumidor.

Por su parte, la seguridad alimentaria existe cuando las personas tienen acceso físico y económico a alimentos inocuos y nutritivos, suficientes para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias. Sus pilares son: la disponibilidad, la estabilidad en el suministro, el acceso y la utilización. Así, las obligaciones del Estado de respetar, garantizar y proteger el derecho a la alimentación, obligaciones derivadas de la incorporación de instrumentos

internacionales de derechos humanos en la materia supone garantizar la seguridad alimentaria, finalidad de estas directrices voluntarias.

Respecto del contenido de las directrices voluntarias, el apartado Entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas se ocupa de ello. En total se trata de 19 directrices voluntarias, relacionadas, entre otras cosas, con los siguientes temas:

- DIRECTRIZ 1: Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el Estado de derecho.
- DIRECTRIZ 2: Políticas de desarrollo económico.
- DIRECTRIZ 3: Estrategias.
- DIRECTRIZ 4: Sistemas de mercado.
- DIRECTRIZ 5: Instituciones.
- DIRECTRIZ 6: Partes interesadas.
- DIRECTRIZ 7: Marco jurídico.
- DIRECTRIZ 8: Acceso a los recursos y bienes.
- DIRECTRIZ 8A: Mercado laboral.
- DIRECTRIZ 8B: Tierra.
- DIRECTRIZ 8C: Agua.
- DIRECTRIZ 8D: Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.
- DIRECTRIZ 8E: Sostenibilidad.
- DIRECTRIZ 8F: Servicios.
- DIRECTRIZ 9: Inocuidad de los alimentos y protección del consumidor.
- DIRECTRIZ 10: Nutrición.
- DIRECTRIZ 11: Educación y sensibilización.
- DIRECTRIZ 12: Recursos financieros nacionales.
- DIRECTRIZ 13: Apoyo a los grupos vulnerables.
- DIRECTRIZ 14: Redes de seguridad.
- DIRECTRIZ 15: Ayuda alimentaria internacional.
- DIRECTRIZ 16: Catástrofes naturales y provocadas por el hombre.

- DIRECTRIZ 17: Vigilancia, indicadores y puntos de referencia.
- DIRECTRIZ 18: Instituciones nacionales de derechos humanos.
- DIRECTRIZ 19: Dimensión internacional.

Los capítulos que componen este ejemplar se ocupan de algunas de ellas de forma expresa, o ellas tienen relación con algunos componentes o contenidos. La estructura definida considera, en primer lugar, los aspectos más generales de las directrices voluntarias, y paulatinamente va descendiendo para terminar con algunas particularidades en relación con sus contenidos (capítulos 1, 2, 3 y 4). Asimismo, se incluyen resultados de investigaciones relacionadas con la evaluación del desarrollo (capítulo 5) y la caracterización del derecho a la alimentación (capítulo 6), y estudios de caso (capítulos 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13).

El capítulo 1 se ocupa del desarrollo de una propuesta metodológica para la evaluación del proceso de implementación de las directrices voluntarias, después de 10 años de su creación. Busca la convergencia de las perspectivas técnica y política de la alimentación con la perspectiva de los derechos humanos. Así, la investigación se ocupa de abocetar el diseño de una herramienta para medir el nivel de realización del derecho a la alimentación, con base en las Directrices Voluntarias. Para ello realiza un análisis crítico de cada una de las directrices con la finalidad de reorganizarlas a partir de criterios lógicos y, así, conformar un sistema completo e interrelacionado de indicadores deducibles del documento base del análisis.

El capítulo 2 analiza el proceso de implementación de las directrices voluntarias en Argentina. Para ello, analiza las principales características del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y de programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires, con un enfoque de derechos humanos y con base en las directrices voluntarias; la actividad del Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina y el Proyecto de Ley marco de Derecho a la Alimentación Adecuada con Seguridad y Soberanía Alimentaria, presentado en la Cámara de Diputados de la Nación en noviembre de 2013; y describe las principales dificultades en materia de producción de datos sobre situación socioeconómica de la población y sobre desempeño de políticas y programas sociales nacionales. Concluye con la presentación de los logros y los desafíos institucionales, legislativos y políticos en la realización del derecho a la alimentación en Argentina.

El capítulo 3 presenta una reflexión en torno a la justiciabilidad del derecho a alimentación en Colombia, a partir del análisis de la Directriz Voluntaria número uno. Las inquietudes fundamentales son por la posibilidad real de exigir el respeto y garantía del derecho a la alimentación, y por el papel del Estado en la consecución de las aspiraciones de satisfacción de las necesidades básicas alimentarias de la población. Para lograr su cometido, se realiza una evaluación de las actuaciones de la jurisdicción constitucional y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en la materia. Entre otras, se concluye con la importancia del contenido del derecho a la alimentación para la identificación de sus dimensiones de reconocimiento, respeto, garantía y protección del derecho.

En el capítulo 4 se presenta un estudio de la Directriz Voluntaria número ocho, en el caso particular de las políticas públicas alimentarias del departamento de Nariño, en Colombia. Para ello se rastrearon las políticas públicas alimentarias del departamento de Nariño y del municipio de Pasto y se analizaron en matrices relacionales con base en el contenido de la Directriz Voluntaria número 8. A partir de este ejercicio se evaluó el proceso de formulación e implementación de la Directriz que constituye la referencia del estudio y se formularon recomendaciones. En las conclusiones se observa, entre otras cosas, que hay un avance de las políticas públicas departamentales y municipales en la realización del derecho a la alimentación, a pesar de que explícitamente no se hace mención de las directrices voluntarias.

El capítulo 5 del libro presenta una metodología de evaluación del derecho a la alimentación a partir de los indicadores de la Organización de Estados Americanos. Para ello, se revisan las bases conceptuales de la metodología de la OEA y los componentes para la evaluación del derecho a la alimentación con base en el Protocolo de San Salvador. El trabajo se apoya en el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de México y en su investigación sobre los indicadores para la evaluación de la situación de los derechos humanos, por lo que se comentan algunas características de este proceso. Con ello se pretende construir bases para la generación de datos empíricos que apoyen la exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la alimentación y la consolidación de los instrumentos de diseño y evaluación de políticas públicas en la materia.

El capítulo 6 presenta los resultados de una investigación que se ocupa de analizar la relación entre el derecho a la alimentación y el derecho a la información, particularmente en el caso del poder judicial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Constituye un avance de la inves-

tigación previa realizada por el equipo de investigadores en relación con el estado del arte del derecho a la alimentación en la Argentina. En su desarrollo el texto presenta un marco teórico sobre el derecho a la información como elemento del derecho al acceso a la Administración de Justicia para, luego, concentrarse en el estudio de caso del poder judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se concluye, entre otras cosas, el alcance del deber estatal de promulgar sobre el derecho a la alimentación, sus programas y su situación.

Del estudio de la garantía del derecho a la alimentación en poblaciones de especial protección se ocupan los capítulos 7 y 8. El primero en el caso peruano. El segundo, en el caso de la comunidad Emberá Chamí, en Colombia. El capítulo 7, titulado "El derecho a la alimentación en grupos en condición de vulnerabilidad", se ocupa de analizar las políticas públicas del nivel nacional destinadas a garantizar el derecho a la alimentación a colectivos vulnerables en Perú, teniendo como base las directrices voluntarias y los estándares interamericanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Para ello, se presenta un marco normativo del nivel internacional para la identificación de indicadores de satisfacción del derecho a la alimentación de grupos vulnerables, que sean complementarios de los propuestos por los sistemas universal e interamericano en materia de derechos económicos, sociales y culturales. De otro lado, presentan un marco contextual del derecho a la alimentación en Perú, con el objeto de definir los grupos en situación de vulnerabilidad. Finalmente, se contrastan las políticas públicas y normas domésticas con los indicadores identificados para grupos en situación de vulnerabilidad. Entre otras cosas, concluye el trabajo afirmando que el derecho a la alimentación es de desarrollo reciente en el país y que las políticas que lo desarrollan no lo conciben en su carácter completo. El capítulo 8, por su parte, se titula "Vulnerabilidad del asentamiento indígena Embera Chamí de la vereda La Albania en Caldas-Colombia", y analizó las condiciones que limitan el acceso a la alimentación de la población objeto de estudio, con base en el enfoque de capacidades propuesto por A. Sen como marco teórico, y el estado de cosas inconstitucional propuesto por la Corte Constitucional colombiana, como marco jurídico.

El capítulo 8 se ocupa del estudio del impacto de la reforma de la Constitución nicaragüense de 2014 en el derecho a la alimentación adecuada. Procura demostrar el impacto en la defensa del derecho a la alimentación que paulatinamente se ha incorporado mediante reformas constitucionales en Nicaragua. Para ello se analiza el texto constitucional antes y después

de la reforma y la incorporación del bloque de constitucionalidad, con base en las decisiones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. Se concluye con la importancia de la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos para la protección del derecho a la alimentación y la necesidad de avanzar en este propósito.

En el capítulo 9 se presenta un estudio brasileiro en el que se relacionan la agricultura familiar con la alimentación escolar. Se trata de un trabajo interdisciplinar donde se analizan, de forma empírica, las percepciones de los actores del proceso de implementación de compra de alimentos provenientes de la agricultura familiar para los programas de alimentación escolar, en el marco de la ley de Alimentación Escolar de Brasil, de 2009. Para ello se preguntan por la correspondencia de las categorías de trabajo con el derecho a la alimentación adecuada. La principal conclusión del trabajo está relacionada con las dificultades expresadas por los participantes de los grupos focales.

El impacto de los grandes proyectos de infraestructura en el derecho al agua y a la alimentación es la preocupación del capítulo 10. Allí se estudia el impacto que el proyecto hidroeléctrico El Quimbo, en el departamento del Huila –Colombia–, tiene en el derecho a la seguridad alimentaria y el agua. Para ello presentan un marco normativo sobre la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, y los resultados de entrevistas y del trabajo de campo sobre el objeto de investigación. Se concluye con el análisis de los procesos de privatización, la modificación del régimen de regalías en el país y el impacto del proyecto hidroeléctrico en el derecho a la alimentación y al agua.

Finalmente, el capítulo 11 de la presente obra se ocupa del estudio de caso del islote de Santa Cruz y su derecho a la seguridad alimentaria y nutricional. Con él se busca analizar la situación del derecho a la alimentación en el islote, con un enfoque diferencial y de desarrollo humano y bajo el marco de la gestión del riesgo. El objeto es evidenciar las carencias en materia de seguridad alimentaria que sufre el islote y formular lineamientos para el diseño de políticas públicas en materia de garantía del derecho a la alimentación. Se concluye que existe un alto riesgo de vulnerabilidad asociado al ingreso familiar y al aseguramiento de la soberanía alimentaria.

De acuerdo con lo anterior, la presente obra trae un importante número de experiencias investigativas en relación con el derecho a la alimentación y el agua que, seguro, constituyen un insumo para estudiantes, docentes,

investigadores y responsables del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en la materia. Como punto de partida, además, constituye un referente obligado para darle continuidad a los debates en relación con el derecho a la alimentación y la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.

César Augusto Molina-Saldarriaga
Olga Cecilia Restrepo-Yepes
Editores Académicos

CAPÍTULO 1

Las directrices voluntarias tras diez años de su creación. Una propuesta metodológica*

María Victoria Fernández Molina**

INTRODUCCIÓN

La descripción del derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental es un tema de discusión que ha llevado a los autores a publicar cientos de páginas para su fundamentación, sobre todo desde la Convención de Roma de 1994, tratado donde los Estados plasmaron su inquietud por la situación de la alimentación en el mundo y la necesidad de una nueva perspectiva: la de introducir en un área tradicionalmente técnica, como es la seguridad alimentaria, un enfoque de derechos humanos.

Hacer converger una perspectiva técnica y política de la alimentación, donde primen objetivos como la maximización de la producción, la cooperación para el desarrollo, la política pública sobre desarrollo rural y sustentable, entre otros, con una perspectiva de derechos humanos, sus correspondientes procedimientos de exigibilidad, así como las vías de reparación en casos de violación, resulta una tarea cuanto menos difícil.

Con la aprobación en 2004 de las *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto*

* Investigación elaborada entre junio y noviembre de 2014, apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO y Universidad Autónoma de Coahuila, en virtud de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.

** Licenciada en Derecho, magíster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales y candidata a doctora en Derechos Humanos de la Universidad de Deusto. Para la fecha de realización de la investigación se desempeñaba como profesora investigadora de la Universidad Autónoma de Coahuila. Saltillo Coahuila, México. Contacto: victoriadmolina@gmail.com.

de la seguridad alimentaria nacional (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004 (en adelante directrices)), se sentaron las bases que guiarían a los Estados hacia el proceso de reconocimiento y garantía del derecho a la alimentación en un marco político donde las necesidades alimentarias llevaron a los dirigentes de los países de la región a tomar decisiones sobre el devenir político, económico y de protección de derechos humanos, presionados por los costes humanos y económicos del hambre, así como por el mandato de alcanzar el objetivo fijado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) en 1996, consistente en reducir a la mitad el número de personas crónicamente hambrientas en el mundo para el año 2015, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Las directrices se han convertido en una herramienta fundamental para establecer rutas de acción tendentes a la realización del derecho a la alimentación en los países, debido al amplio consenso que supuso su aprobación por los Estados. Sin embargo, a diez años de su creación y dado el rápido desarrollo que el derecho a la alimentación está teniendo en la Región de Latinoamérica y el Caribe, se impone un replanteamiento de las directrices con la finalidad de obtener un instrumento adecuado para medir el nivel de cumplimiento del citado derecho en cada Estado.

El objetivo general de esta investigación está orientado a generar un primer boceto para la construcción de una herramienta de medición del nivel de realización del derecho a la alimentación a partir de un documento consensado por los Estados, como es el de las directrices. Para llegar a esta ambiciosa meta, se partirá de un análisis crítico constructivo de cada una de las directrices voluntarias, tratándolas de reorganizar a partir de criterios lógicos, de lo general a lo particular, de forma que acabe conformándose un sistema completo e interrelacionado de indicadores que se deduzcan a partir del documento base.

A sabiendas de la dificultad de cumplimiento del objetivo general, debido a lo corto del período de investigación y lo reducido de los medios materiales, *a priori* se detectan varias problemáticas metodológicas que pudieran llevar a un no cumplimiento satisfactorio de la meta apuntada.

En primer lugar, la complejidad que resulta de un análisis integral de las directrices desde la perspectiva de los derechos humanos, pues la indivisibilidad e interdependencia que los caracteriza (Cañado-Trindade A. A., 1997) induce a la conclusión de la inexistencia de jerarquía entre ellos. Esta circunstancia se muestra en todo su rigor en cuanto no se puede afirmar que el derecho a la alimentación esté garantizado para un grupo

social cuando el mismo carece de acceso a agua potable o a fosas sépticas o a un nivel básico de salud, entre otros. Por lo tanto, a pesar de que las directrices constituyen un ejercicio completo de desarrollo de los requerimientos básicos para la garantía del derecho a la alimentación, en esencia, están construyendo el ambiente adecuado para la realización de un sustrato mínimo vital de satisfacción de las necesidades primarias de la persona.

En segundo lugar, la inclusión de un sistema de justiciabilidad y participación social, es decir, la construcción de un sujeto de derechos o *right holder* (Vázquez & Delaplace, 2011) que participe en la toma de decisiones muestra un cambio de paradigma en cuanto que el acceso a alimentos adecuados se debe ver como una prerrogativa, no como un paquete de políticas públicas dependientes de la discrecionalidad de los Estados. Esta diferencia de perspectiva convierte a la alimentación, y a aquellos otros derechos que la sustentan, en un requerimiento indispensable para la protección de los individuos, atendiendo a lo cual se deben establecer procedimientos adecuados, gratuitos y sin dilaciones, que hagan realidad el derecho.

En tercer lugar, las directrices alcanzan ámbitos controversiales en cuanto se ven obligadas a convivir con ideologías políticas, como el libre mercado (caracterizada por requerimientos no proteccionistas de obligado cumplimiento exigidos por organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) para conceder préstamos para el desarrollo, por ejemplo) y las medidas estatales tendentes a proteger poblaciones en situación de vulnerabilidad (pequeños productores, poblaciones originarias, etc.). El derecho internacional de los derechos humanos se erige como un ámbito de referencia al establecer la obligación de dar prioridad al cumplimiento de las normas que protegen los derechos humanos sobre aquellas de objeto económico que rigen los intercambios del comercio internacional, jerarquía que luego en la práctica resulta difícil de aplicar.

Finalmente, la garantía de los derechos humanos se ha instituido de forma espontánea como el punto de partida sobre el cual se debe asentar el futuro desarrollo de las directrices, debido a que una ley o artículo constitucional no tiene utilidad alguna si no existe un sistema de justicia adecuado que lo proteja nacional e internacionalmente. La historia de los derechos humanos ha demostrado que, dentro de los procesos de cristalización, la parte correspondiente a las garantías siempre es la asignatura pendiente en cuanto supone un inmediato constreñimiento de los poderes públicos en pro del bien común. En cuanto a la relación garantías y directrices, el

nexo es aún muy débil, quedando esta exigencia en un segundo plano de acuerdo con la discrecionalidad del Estado en cuestión.

En conclusión, el objetivo de esta investigación consiste en el diseño de una propuesta de indicadores que parta del documento de las directrices, pero que se nutra con otros documentos de gran peso para la medición del nivel de cumplimiento de los derechos humanos en la región como es el Protocolo de San Salvador y los indicadores creados para el mismo.

1.1. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de una investigación como la que se pretende en el presente trabajo sobre la medición del desempeño del Estado en la realización del derecho a la alimentación, resulta imprescindible la utilización de indicadores como herramientas que nos permitirán proyectar un mapeo de la realidad estudiada, pudiendo concluir nuestro trabajo con objetivos a corto, medio y largo plazo que lleven a la mejora de la problemática abordada. Los indicadores pueden definirse como:

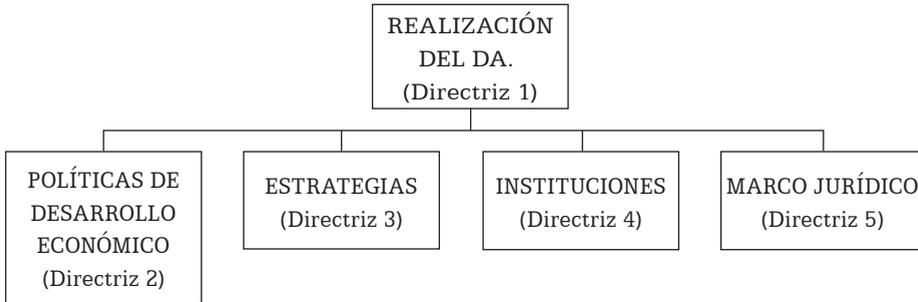
[...] las medidas específicas, objetivamente verificables, del objetivo y de los resultados, que se van produciendo en la ejecución de un plan o proyecto. Asimismo, son los medios por los cuales conocemos las condiciones o factores que nos demostrarán el éxito de los objetivos (Pineda & Becerra-Pozos, 2006).

A su vez, la construcción de indicadores permite la reflexión sobre el hecho social en momentos claramente diferenciados: en primer lugar, en el período exacto en el que se realiza el estudio (indicadores de estructura); en segundo lugar, sobre los desarrollos que pueden dar lugar a un cambio (indicadores de proceso) y, finalmente, sobre los datos que abren la posibilidad de realizar un seguimiento a mediano y largo plazo de la problemática a la que nos enfrentamos, y la eficiencia de las vías elegidas para su resolución, tratando de medir su impacto.

Pero no todos los indicadores son iguales ni pueden ser utilizados en todas las situaciones, sino que debe elegirse una batería de los más adecuados para recabar la información buscada que permita hacer un diagnóstico certero para tomar las decisiones correctas de políticas públicas y monitorizar los resultados *a posteriori* (Pineda & Becerra-Pozos, 2006).

Dada la complejidad de la realidad que va a ser escrutada, los indicadores que van a resultar más adecuados son los compuestos, los cuales pueden ser definidos como “una representación simplificada que busca resumir un concepto multidimensional en un índice simple (unidimensional) con base en un modelo conceptual subyacente” (Schuschny, 2009, p. 13).

El derecho a la alimentación puede ser considerado como un concepto multidimensional, pues involucra múltiples niveles y perspectivas de la conformación de los Estados, desde la producción al consumo como desde la creación de política pública de corte asistencial a la estructuración de un sistema de justicia basado en los principios de celeridad y gratuidad, pasando por conceptos transversales como son los de igualdad y no discriminación.



Cuadro 1. Multidimensionalidad del DA. Elaboración propia a partir del trabajo de análisis, sistematización y simplificación de las directrices voluntarias (anexo A).

Fuente: elaboración propia

Por lo general, la construcción de un indicador compuesto requiere de dos condiciones básicas: en primer lugar, de una definición clara de lo que se desea medir, dando lugar a lo que se conoce como el sustento conceptual, y en segundo lugar, la existencia de información confiable para realizar la medición propuesta, lo que será la base de la validez del estudio (Schuschny, 2009).

Al ser el presente trabajo una mera propuesta, es decir, un acercamiento a lo que se entendería el “deber ser” de la medición del cumplimiento por el Estado de los requerimientos para la realización del derecho a la alimentación, la información confiable a la que se tiene acceso resulta reducida en cuanto a lo que debiera ser el óptimo. Por esta razón, a pesar de que los indicadores se desarrollarán a partir de los datos existentes en las bases nacionales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), esto no obsta para que se incluyan algunos no existentes (o no encontrados) con el ánimo de poder exigir esta información a las entidades estatales correspondientes mediante, los procesos administrativos diseñados para ello por las entidades públicas.

La petición de información mediante transparencia es una de las herramientas con las que el Estado mexicano trata de aplicar el derecho a la información de los ciudadanos; por lo tanto, la no existencia (o no acceso) a la

información requerida por determinados indicadores no ha sido considerado como una limitante para que fueran incluidos, de forma que la petición de datos pueda derivar en una costumbre en su publicación.

En el documento los indicadores multimodales se catalogarán en indicadores de estructura, de proceso y de resultado, siguiendo el modelo planteado en el documento “*Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*” (Organización de los Estados Americanos, 2015). Los indicadores de estructura tratan de construir un diagnóstico del estado de las cosas en un momento determinado; por el contrario, los de proceso son aquellos que miden y verifican los cambios que se producen en el corto plazo, como resultado inmediato y directo de las actividades realizadas por el proyecto (Pineda & Becerra-Pozos, 2006). Finalmente, los indicadores de resultado tienen como objeto medir y verificar los cambios producidos a largo plazo.

Partiendo de estos tres tipos de indicadores se propone una reestructuración de las directrices agrupándolas de acuerdo con su función en el proceso de realización del derecho a la alimentación de un país, es decir, serán reagrupadas de acuerdo con su mayor o menor especificidad, de forma que se puedan construir, de cada una, objetivos generales y particulares de los cuales pueda partir la construcción de indicadores. Atendiendo a tal clasificación encontraremos cuatro tipos de directrices: integrales, base, estructura y transversales. Una vez realizado este proceso, detallado en el *anexo A*, se procedió a un proceso de depuración, simplificación y reestructuración atendiendo al requisito de existencia de información confiable. El desarrollo de los indicadores queda como se detalla en el cuadro 2.

<i>REALIZACIÓN DEL DA. (Directriz 1)</i>				
<i>Políticas de desarrollo económico</i>	<i>Estrategias</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Marco jurídico</i>	<i>Cultura</i>
- Información General - Accesibilidad Económica - Redistribución de los recursos - Utilización de los recursos genéticos	- Participación ciudadana - Acceso a la información - Igualdad y no discriminación - Educación y sensibilización	- Gubernamentales - Autónomas de protección de derechos humanos - Civiles	- Reconocimiento internacional y nacional - Garantía Internacional y Nacional - Medidas de reparación	- Respeto a los requerimientos culturales alimentarios

Cuadro 2. Realización del DA. (Directriz 1)

Fuente: elaboración propia

1.2. CUADRO DE INDICADORES PROPUESTOS

CATEGORÍA CONCEPTUAL	INDICADORES		
	ESTRUCTURA	PROCESO	RESULTADO
A. POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO (Directriz 2)	A.1. INDICADORES GENERALES		
	a) Crecimiento del PIB per cápita (% anual). b) Índice de desarrollo humano. c) Índice de Gini.	a) Presupuesto destinado a educación. b) Presupuesto dedicado a salud. c) Presupuesto dedicado a la mejora de las infraestructuras. d) Presupuesto dedicado a la mejora en las condiciones de producción.	a) Esperanza de vida al nacer. b) Índice de seguridad alimentaria al nivel nacional.
	A.2. INDICADORES SOBRE ACCESIBILIDAD ECONÓMICA DE LOS ALIMENTOS Y REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS. Disponibilidad económica de alimentos: empleo digno como condición necesaria para un salario suficiente (Directriz 8.A)		
	a) Distribución porcentual de la población de 14 años y más, según condición de actividad y ocupación, nacional. b) Tasa de informalidad laboral. c) Salario mínimo general promedio de los Estados Unidos Mexicanos. d) Inflación existente en el período 2013/2014. e) Incremento del precio de la canasta básica.	a) Políticas de seguro de desempleo. b) Programas de seguro para la vejez y accidentes laborales. c) Programas para personas con discapacidad.	a) Porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad y pobreza 2010-2012.
	A.3. INDICADORES SOBRE ALIMENTACIÓN ADECUADA. Medidas existentes para mantener, adaptar y fortalecer la diversidad de la alimentación y hábitos sanos de consumo y preparación de alimentos (Directriz 10.1)		
	a) Héctareas de producción orgánica respecto de la producción tradicional (Directriz 10.3). b) Consumo de agua y refresco. c) Índices de lactancia materna. d) Edificios públicos con lactario. e) Duración de la licencia de maternidad.	a) Políticas que fomenten la producción sustentable. b) Políticas para reducir el acceso a la comida chatarra. c) Políticas para favorecer la lactancia materna.	a) Mujeres gestantes con anemia. b) Porcentaje de niños con bajo peso y talla. c) Porcentaje de adultos entre 18 y 64 años con obesidad por sexo, nivel educativo o etnia. d) Tasa de mortalidad por desnutrición por cada 100.000 habitantes.

CATEGORÍA CONCEPTUAL	INDICADORES		RESULTADO
	ESTRUCTURA	PROCESO	
A. POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO (Directriz 2)	A.4. RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (DIRECTRIZ 8D)		
	a) Pérdida de diversidad genética en México.	a) Existencia de estudios de seguimiento que ilustren el estado de la diversidad genética en México.	a) Acciones para la conservación de la diversidad biológica.
B. ESTRATEGIAS	B.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN		
	a) Producción de indicadores a los estándares internacionales sobre el derecho a la alimentación y a un enfoque de derechos humanos. . . b) Canales de información públicos o privados para la protección al consumidor.	a) Simplificación normativa en trámites prioritarios. b) Reducción de la carga administrativa al ciudadano. c) Porcentaje de normas simplificadas. d) Publicidad con la que se publican boletines con los precios de alimentos en los mecanismos públicos de divulgación.	a) Porcentaje de cumplimiento de las dependencias y entidades respecto a las evaluaciones ex-post de programas y proyectos de inversión. b) Porcentaje de propuestas de los sectores privado y social atendidas.
Existencia de una estrategia nacional, basada en derechos humanos, para la realización progresiva del derecho a la alimentación	B.2. EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN (Directriz 11)		
	a) Jornadas pedagógicas realizadas por entidades estatales para el fortalecimiento de las capacidades de interpretación estadística para el público en materia alimentaria. b) Capacitaciones sobre derecho a la alimentación a funcionarios. c) Educación sobre agricultura y medio ambiente en enseñanza Básica y Secundaria (Directriz 11.3). d) Medidas para impulsar a las personas a mejorar la vivienda y los medios para la preparación de alimentos (Directriz 11.4). e) Conocimiento de los funcionarios públicos sobre las directrices voluntarias en las áreas relacionadas (Directriz 11.10).	a) Acciones que refuerzan el acceso a la educación y a oportunidades de niñas, mujeres y personas en situación de vulnerabilidad alfabetización (Directriz 11.2). b) Promoción e integración en los programas escolares información sobre derechos humanos (Directriz 11.5).	a) Número de personas analfabetas. b) Conocimiento y utilización de las leyes y reglamentos que protegen el derecho a la alimentación adecuada (Directriz 11.11).

CATEGORÍA CONCEPTUAL	INDICADORES		RESULTADO
	ESTRUCTURA	PROCESO	
<p>B.3. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (Basadas en los Indicadores del Protocolo de San Salvador para el Derecho a la Alimentación)</p>	<p>a) Existencia de incorporación a la Constitución o la legislación el enfoque diferencial (por sexo, pertenencia étnica y grupo etario) en relación con la garantía del derecho a la alimentación.</p> <p>b) Existencia programas para asegurar el derecho a la alimentación en secretarías con perspectiva poblacional (mujeres, jóvenes, niños, grupos étnicos, adultos mayores) o en las secretarías con competencias en el tema (agricultura, desarrollo rural).</p> <p>c) Contempla el Plan de Desarrollo, el Plan Nacional de Alimentación o sus equivalentes, estrategias diferenciales para asegurar el derecho a la alimentación de poblaciones tradicionalmente discriminadas.</p> <p>d) Existencia de jurisprudencia que garantice el derecho a la alimentación reforzado para poblaciones con desventajas estructurales para acceder a este derecho.</p> <p>e) Existen líneas de incentivos fiscales, transferencia de activos o programas de crédito especiales para productores campesinos, mujeres campesinas, grupos étnicos y otras poblaciones que afronten condiciones de exclusión.</p> <p>f) Existen mecanismos constitucionales y legales para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de las comunidades étnicas conforme a sus propias prácticas.</p>	<p>a) Porcentaje de la población total beneficiaria de los programas públicos nutricionales que pertenece a grupos tradicionalmente excluidos. Participación porcentual de esos grupos en la población total.</p> <p>b) Procesos de consulta con organizaciones de mujeres, infancia, grupos étnicos, entre otros, para concertar la política alimentaria en los últimos cinco años.</p>	<p>a) Tasa de indigencia para distintos sectores poblacionales (o para los hogares cuyos jefes pertenecen a grupos sociales discriminados) / Tasa de indigencia general.</p> <p>b) Porcentaje de la superficie objeto de apropiación privada titulada a grupos étnicos / Participación de los grupos étnicos en la población total.</p> <p>c) Porcentaje de jefes de hogar en el sector rural sin acceso a la propiedad de la tierra.</p>
	<p>B. ESTRATEGIAS Existencia de una estrategia nacional, basada en derechos humanos, para la realización progresiva del derecho a la alimentación</p>		

CATEGORÍA CONCEPTUAL	INDICADORES			RESULTADO
	ESTRUCTURA	PROCESO		
C. INSTITUCIONES Encargadas de la realización del derecho a la alimentación (Directriz 5)	C.1 GUBERNAMENTALES (Directriz 5: Instituciones)			
	<p>a) Existencia de un Ministerio de Agricultura, Desarrollo rural y / o Seguridad Alimentaria ¿En qué porcentaje de las regiones / departamentos / estados tiene oficinas?</p> <p>b) Existencia de una autoridad que regule, inspeccione, controle y vigile las actividades de producción, distribución y venta de alimentos.</p> <p>c) Existe alguna instancia de participación ciudadana que tenga incidencia sobre la formulación de la política agropecuaria y alimentaria.</p> <p>d) Existe un programa de salud pública en relación con la calidad de la alimentación.</p>	<p>a) Porcentaje de avance en las metas de los programas relacionados con el derecho a la alimentación en la Ley de Planeación o Plan de Desarrollo vigente (% de avance frente a % del tiempo transcurrido de duración del programa).</p> <p>b) Porcentaje de las personas beneficiadas por programas públicos de nutrición suplementaria / Población total con inseguridad alimentaria crónica.</p> <p>c) Porcentaje de avances en las metas de los programas de fomento a la producción agropecuaria contemplados en el Plan de Desarrollo Nacional (frente a % tiempo transcurrido de duración del Plan).</p> <p>d) Porcentaje de avances en las metas de los programas de acceso y adecuación de tierras contemplados en el Plan de Desarrollo Nacional (frente a % tiempo transcurrido de duración del Plan).</p>	<p>a) Incidencia de casos de intoxicación por ingesta de alimentos.</p> <p>b) Porcentaje de la población cubierta por un programa público de nutrición suplementaria.</p> <p>c) Porcentaje de la superficie total del suelo con potencial agrícola con conflictos de uso del suelo.</p> <p>d) Tasa de crecimiento del empleo en el sector agrícola / Tasa de crecimiento del empleo en los últimos cinco años.</p> <p>e) Disponibilidad per cápita de los principales productos alimenticios.</p>	
	C.2. ORGANIZACIONES AUTÓNOMAS DE DERECHOS HUMANOS (Directriz 5: Instituciones)			
	<p>a) Existencia de instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo que incluyan como derecho objeto de protección al derecho a la alimentación.</p>	<p>a) Diseño y creación de un órgano autónomo de defensa de derechos humanos que conozca las posibles violaciones del derecho a la alimentación.</p>	<p>a) Número de resoluciones, es decir, quejas resueltas por los órganos autónomos nacionales de derechos humanos respecto del derecho a la alimentación.</p> <p>b) Número de quejas presentadas sobre derecho a la alimentación en los órganos autónomos nacionales de defensa de derechos humanos.</p>	

CATEGORÍA CONCEPTUAL	INDICADORES		RESULTADO	
	ESTRUCTURA	PROCESO		
D. MARCO JURÍDICO	D.1. INDICADORES GENERALES (Basadas en los Indicadores del Protocolo de San Salvador para el Derecho a la Alimentación y la Directriz 7 sobre marco jurídico)	<p>a) Ratificación por parte de México del Protocolo Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966.</p> <p>b) Ratificación por parte de México de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 18 de diciembre de 1979 y su Protocolo Facultativo de 1999.</p> <p>c) Ratificación por parte de México de la Convención de los derechos del niño de Nueva York, 20 noviembre 1989.</p> <p>d) Ratificación por México de la Convención sobre el Estatuto de refugiados de 1951 y su Protocolo 1967.</p> <p>e) Ratificación por México de la Convención sobre el estatuto de los apátridas 28 de septiembre 1954.</p> <p>f) Ratificación por México de la Convención internacional para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006.</p> <p>g) Ratificación por México de la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias 18 de diciembre de 1990.</p> <p>h) Ratificación por México de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de Latinoamérica y el Caribe de julio de 1992.</p> <p>i) Reconocimiento del derecho a la alimentación en la Constitución mexicana.</p> <p>j) Desarrollo legislativo DA.</p> <p>k) Existencia de regulaciones para la publicidad que fomenta consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados como aquellos ricos en azúcares y grasas.</p> <p>l) Existencia de agenda para estudiar ratificaciones de nuevos instrumentos de derecho internacional para ampliar alcance del derecho a la alimentación.</p> <p>m) Existencia de legislación sobre aceptabilidad accesibilidad y adaptabilidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria.</p> <p>n) Existencia de legislación que regule la calidad de los alimentos en su producción, distribución y venta.</p>	<p>a) Recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación.</p> <p>b) Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para la protección de la propiedad rural.</p> <p>c) Encuestas sobre acceso a la justicia, porcentaje de personas que conocen los recursos judiciales de la jurisdicción agraria o para reclamar el derecho a la alimentación.</p>	<p>a) Número de entradas y salidas de causas en la jurisdicción agraria (nivel de resolución).</p> <p>b) Tiempo promedio de duración de un proceso de jurisdicción agraria.</p> <p>c) Participación de funcionarios judiciales en programas de formación en derecho a la alimentación.</p> <p>d) Casos resueltos como porcentaje del total de quejas recibidas en instancias administrativas de atención a vulneración del derecho a la alimentación.</p> <p>e) Existencia de una jurisprudencia consolidada en los siguientes campos:.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Salario mínimo vital y seguridad alimentaria. 2. Accesibilidad económica a una alimentación adecuada. 3. Acceso a tierras. 4. Derecho al agua.

1.3. FICHAS TÉCNICAS DE LOS INDICADORES PROPUESTOS

A. POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO																
A.1 INDICADORES GENERALES																
• DE ESTRUCTURA																
<p>a) Crecimiento del PIB per cápita (% anual)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos durante un determinado período en un país se obtiene dividiendo el producto interno bruto por la población a mitad de año. - Justificación: el PIB es el indicador más utilizado para medir la actividad y el crecimiento económicos - Existencia de información: Sí. <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <tr> <td>2009</td> <td>2010</td> <td>2011</td> <td>2012</td> <td>2013</td> </tr> <tr> <td>-5,9</td> <td>3,8</td> <td>2,8</td> <td>2,7</td> <td>-0,2</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> - Fuente de la información: (Banco Mundial, 2015) - Última revisión: 29/03/2017 <p>b) Índice de desarrollo humano</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno - Justificación: El IDH busca medir el logro medio de un país en tres dimensiones básicas: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel decente de vida. Se trata de un índice compuesto que contiene tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el PIB real per cápita (expresado en PPA, Paridad de Poder Adquisitivo). - Existencia de información: Sí <p>El índice de desarrollo humano (IDH) en México fue 0,756 puntos para el 2013, lo que supone una mejora respecto a 2012, en el que se situó en 0,755.</p> <p>Tabla de interpretación:</p> <table border="1" style="margin-left: 40px;"> <tr> <td><i>Alto</i></td> <td><i>Medio</i></td> <td><i>Bajo</i></td> </tr> <tr> <td>+ 0,800</td> <td>De 0.500 a 0.799</td> <td>- de 0.500</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> - Fuente de la información: (Expansión, 2017) - Última revisión: 27/10/2014 <p>c) Índice de Gini</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. - Justificación: El nivel de desarrollo de un país se puede deducir de su equidad en el reparto de la riqueza; por lo tanto, cuanto más equitativo sea un Estado más posi- 	2009	2010	2011	2012	2013	-5,9	3,8	2,8	2,7	-0,2	<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>	+ 0,800	De 0.500 a 0.799	- de 0.500
2009	2010	2011	2012	2013												
-5,9	3,8	2,8	2,7	-0,2												
<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>														
+ 0,800	De 0.500 a 0.799	- de 0.500														

bilidades tiene de acercarse a la garantía del derecho a la alimentación de todos sus habitantes.

Existencia de información: sí. Para México para el 2012 fue de 48,1. Un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

- Fuente de la información: (Banco Mundial, 2014)
- Última revisión: 27/10/2014

• **DE PROCESO**

a) Presupuesto destinado a educación

- Descripción: monto pecuniario que el Estado destina al ramo de la educación.
- Justificación: con el presupuesto que el Estado destina a educación se puede observar cuál es la importancia que este ramo tiene para el Estado en cuestión, partiendo de la afirmación de que una mejora en la educación de la población lleva a un mayor desarrollo y a una disminución de la pobreza.
- Existencia de información: Sí

<i>Ramo</i>	<i>2013 A (Aprobado)</i>	<i>2014 (Proyecto)</i>	<i>Variación nominal</i>	<i>Variación % Real</i>
Total, educación	596,764.9	645,450.0	48,685.1	4.2
Millones de pesos	0.63 % PIB	0.65 % PIB		

- Fuente de la información: (ANUIES, 2013)
- Última revisión: 27/10/2014

b) Presupuesto dedicado a salud

- Descripción: monto pecuniario que el Estado destina al ramo sanitario.
- Justificación: el derecho a tener el mayor nivel de salud posible y el derecho a la alimentación están relacionados en cuanto una mala alimentación, ya sea por escasez de nutrientes, exceso de grasas o azúcares, o cualesquiera otras razones, incrementa los gastos en salud realizados por el Estado.
- Existencia de Información: sí. El presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014 (PEF 2014) establece una asignación de 130 mil 264.8 millones de pesos para el Ramo 12 correspondiente a la salud, frente a los 121 mil 856.6 millones de pesos invertidos en 2013.

- Fuente de la información: (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2014)
- Última revisión: 27/10/2014

c) Presupuesto dedicado a la mejora de las infraestructuras

- Descripción: monto pecuniario que el Estado destina a la mejora de las comunicaciones y las carreteras.
- Justificación: el acceso físico a los alimentos, así como el desarrollo industrial y comercial dependen en gran medida de un buen sistema de comunicaciones.

- Existencia de información:

<i>Erogaciones plurianuales para proyectos de infraestructura (millones de pesos) 2014</i>	
Infraestructura carretera	972.3
Infraestructura hidráulica	2,174.7
Total	3147

- Fuente de la información: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014

d) Presupuesto dedicado a la mejora en las condiciones de producción

- Descripción: monto pecuniario que el Estado destina a la mejora
- Justificación: la disponibilidad de alimentos depende de la producción nacional; por esta razón es importante conocer cuál es el porcentaje de recursos destinados a mejorar los sistemas de producción nacional.
- Existencia de información:

<i>Erogaciones plurianuales para proyectos de alimentación</i>	
Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	3,153,665,865
Programa integral de desarrollo rural	1,073,665,865
Programa de fomento a la agricultura	2,080,000,000

- Fuente de la información: Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014

• **DE RESULTADO**

a) Esperanza de vida al nacer

- Descripción: número de años que en promedio se espera que viva una persona después de nacer.
- Justificación: Una esperanza de vida alta indica un mejor desarrollo económico y social en la población.
- Existencia de información: sí. La esperanza de vida al nacer para el 2014 fue de casi 75 años
- Fuente de la información: (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014) <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/esperanza.aspx?tema=P>
- Última revisión: 27/10/2014

b) Índice de seguridad alimentaria al nivel nacional

- Descripción: hace referencia a la disponibilidad de alimentos, el acceso de las personas a ellos y el aprovechamiento biológico de los mismos.
- Justificación: la seguridad alimentaria es la base técnica del derecho a la alimentación.
- Existencia de información: el 17.7 % en IA moderada y el 10.5 % en IA severa. Es decir, estos hogares percibieron disminución en la cantidad de alimentos consumidos, o un adulto o niño se quedaron sin comer en todo un día

- Fuentes de información: (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2010)
- Última revisión: 28/10/2014

A.2. INDICADORES SOBRE ACCESIBILIDAD ECONÓMICA DE LOS ALIMENTOS Y REDISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS. Disponibilidad económica de alimentos: empleo digno como condición necesaria para un salario suficiente (Directriz 8.A)

• **DE ESTRUCTURA**

a) Distribución porcentual de la población de 14 años y más según condición de actividad y ocupación, nacional

- Descripción: Población económicamente activa la integran las personas que tienen una ocupación o que, sin tenerla, la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada, más la población desocupada. La población desocupada se refiere a personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo.
- Justificación: Las personas que tienen una ocupación, entendiéndose por ella una actividad económica que les reporta ingresos, tienen mayor acceso económico a alimentos. Quienes no disponen de un trabajo pueden encontrarse en situación de vulnerabilidad.
- Existencia de información: sí

Periodo 2014	Población de 14 años y más			Composición de la población económicamente activa		
	Total	Población económicamente activa	Población no económicamente activa	Total	Población ocupada	Población desocupada
Septiembre	100.00	58.64	41.36	100	94.92	5.8

- Fuentes de información: (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014)
- Última revisión: 28/10/2014

b) Tasa de informalidad laboral

- Descripción: suma, sin duplicar, de los que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, con aquellos cuyo vínculo o dependencia laboral no es reconocido por su fuente de trabajo. En esta tasa se incluyen –además del componente que labora en micronegocios no registrados o sector informal– otras modalidades análogas como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como trabajadores que laboran sin la protección de la seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.
- Justificación: las personas que están en situación de informalidad laboral están en situación de vulnerabilidad, ya que no disfrutan de la protección del derecho laboral (salario mínimo, horario de acuerdo a convenio), ni cobertura de salud. Todo ello redundando en un riesgo grave para la seguridad alimentaria.
- Existencia de información: Sí. La tasa se situó en 58.01 % de la población ocupada en el noveno mes de este año (2014), en tanto que en igual mes de un año antes se estableció en 57.53 %.

<i>Tasa de informalidad laboral % septiembre</i>	
2014	2013
58.01	57.53

- Fuentes de información: (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014)
- Última revisión: 27/10/2014

c) Salario mínimo general promedio de los Estados Unidos Mexicanos

- Descripción: cantidad menor que debe recibir en efectivo un trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo (artículo 90 LFT).
- Justificación: es importante conocer este dato para poder ponderar las posibilidades de adquirir una canasta alimentaria / no alimentaria con el mínimo salario aprobado por Ley.
- Existencia de información: Sí, el aumento equivale a alrededor de 2.46 pesos.

<i>Período</i>	<i>Pesos diarios</i>	<i>Variación respecto al período anterior %</i>
2014	65.58	3.9

- Fuentes de información: (El INPC, 2014)
- Última revisión: 28/10/2014

d) Inflación existente en el período 2013/2014

- Descripción: La inflación es el aumento generalizado y sostenido de los precios de bienes y servicios en un país.
- Justificación: el aumento de los precios de los bienes debe ser menor al incremento del salario mínimo o, por lo menos, en la misma proporción para que las familias no pierdan poder adquisitivo y se ponga en riesgo el acceso económico a los alimentos.
- Existencia de información: sí. El índice de precios subyacente registró un aumento de 0.12 % y una tasa anual de 3.32 %; por su parte, el índice de precios no subyacente avanzó 1.72 %, alcanzando de este modo una tasa anual de 7.59 %.
- Fuentes de información: (El INPC, 2014)
- Última revisión: 28/10/2014

e) Incremento del precio de la canasta básica

- Descripción: La canasta básica es un conjunto de bienes y servicios indispensables para que una familia pueda satisfacer sus necesidades básicas de consumo a partir de su ingreso. La canasta básica mexicana contempla alrededor de 80 artículos, entre los cuales encontramos productos para la despensa y servicios.
- Justificación: el monto correspondiente a la canasta alimentaria se asimila a la línea de bienestar mínimo.
- Existencia de información: sí. 1257.7 pesos la urbana (Valor mensual por persona de la canasta alimentaria urbana) y 881,39 pesos la rural.
- Fuentes de información: (Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo de la Política Social, 2014)
- Última revisión: 28/10/2014

• DE PROCESO

a) Políticas de seguro de desempleo

- Descripción: Programas que tienen como objetivo otorgar una protección básica a los trabajadores asalariados que hayan perdido su empleo, incluyendo a grupos vulnerables y discriminados, y al mismo tiempo, crear las condiciones que contribuyan a su subsistencia básica e impulsen su incorporación al mercado laboral y al goce del derecho constitucional al trabajo.
- Justificación: el estado de desempleo deja a las personas y sus familias en situación de vulnerabilidad, estado que redundará en una inseguridad alimentaria.
- Existencia de información: En México no existe un seguro de desempleo al nivel federal; puede encontrarse un programa para el Distrito Federal. Esta situación puede generar discriminación en cuanto a los residentes en otros Estados donde no exista este tipo de programas.
- Fuentes de información: (Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, 2014)
- Última revisión: 28/10/2014

b) Programas de seguro para la vejez y accidentes laborales

- Descripción: La pensión de cesantía en edad avanzada se puede solicitar a los 60 años de edad, cumpliendo con el período de cotización mínimo que establece la Ley del Seguro Social. De igual manera, las pensiones por accidentes laborales se reciben cuando la persona está inscrita en el seguro social.
- Justificación: las personas que por motivos de edad dejan sus respectivos trabajos pueden quedar en situación de vulnerabilidad al dejar de recibir ingresos. Por otro lado, las personas que sufren un accidente o una enfermedad laboral también pueden quedar desamparados, si no están cubiertas por un programa asistencial que ayude a la cobertura de sus necesidades básicas y las de su familia.
- Existencia de información: Sí, existe un seguro que corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para las personas que han estado afiliadas al mismo y que cumplan los requisitos exigidos.
- Fuentes de información: (Instituto Mexicano del Seguro Social, 2014)
- Última revisión: 28/10/2014

c) Programas para personas con discapacidad

- Descripción: Programas que tienen como objetivo general ayudar a las personas con discapacidad permanente mediante una suma de dinero que les permita satisfacer sus necesidades mínimas.
- Justificación: las personas con discapacidad permanente sufren dificultades para el acceso físico (no pueden en muchos casos desplazarse para adquirir alimentos en los mercados o cocinarlos) y económico, pues el acceso a un trabajo adecuado resulta difícil. Por todo esto este colectivo se encuentra en situación de vulnerabilidad.
- Existencia de información: Sí. Se encuentra un programa en el Distrito Federal llamado "Programa de acceso económico a personas con discapacidad permanente", pero no es replicado por la totalidad de los Estados.
- Fuentes de información: (Ciudad de México, 2014)
- Última revisión: 28/10/2014

<ul style="list-style-type: none"> • DE RESULTADO 						
<p>a) Porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad y pobreza 2010-2012</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: número de personas que sufren algún tipo de pobreza y que, por tanto, sufren limitaciones al acceso económico a los alimentos. - Justificación: conocer el estado que guardan las dimensiones que conforman el fenómeno de la pobreza en México - Existencia de información: Sí 						
<i>Indicadores</i>						
<i>Población en situación de</i>	<i>Porcentaje</i>		<i>Millones de personas</i>		<i>Carencias promedio</i>	
	2010	2012	2010	2012	2010	2012
Pobreza	46,1	45,5	52,8	53,3	2,6	2,4
Pobreza moderada	34,8	35,7	39,8	41,8	2,2	2,0
Pobreza extrema	11,3	9,8	13,0	11,5	3,8	3,7
Población vulnerable por carencias sociales	28,1	28,6	32,1	33,5	1,9	1,8
Por ingresos	5,9	6,2	6,7	7,2	0,0	0,0
Población no pobre y no vulnerable	19,9	19,8	22,8	23,2	0,0	0,0
<ul style="list-style-type: none"> - Fuente de la información: (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2014) - Última revisión: 27/10/2014 						
<p>A.3. INDICADORES SOBRE ALIMENTACIÓN ADECUADA. Medidas existentes para mantener, adaptar y fortalecer la diversidad de la alimentación y hábitos sanos de consumo y preparación de alimentos (Directriz 10.1)</p>						
<ul style="list-style-type: none"> • ESTRUCTURA 						
<p>a) Hectáreas de producción orgánica respecto de la producción tradicional (Directriz 10.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: La agricultura orgánica es un sistema de producción que trata de utilizar al máximo los recursos de la finca, dándole énfasis a la fertilidad del suelo y la actividad biológica y al mismo tiempo, a minimizar el uso de los recursos no renovables y no utilizar fertilizantes y plaguicidas sintéticos para proteger el medio ambiente y la salud humana. - Justificación: al ser una de las formas más sanas y sustentables de producir, debe de ser fomentada por los Estados. - Existencia de información: no se ha encontrado - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia. 						
<p>b) Consumo de agua y refresco</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: el consumo de aguas carbonatadas con altos niveles de azúcar en comparación con el consumo de agua purificada - Justificación: el consumo de altas cantidades de refresco puede llevar a enfermedades como el sobrepeso y la obesidad, así como la diabetes entre otros. 						

- Existencia de información: sí

PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL EN REFRESCO Y AGUA PURIFICADA POR NIVEL DE INGRESO

	<i>Nivel de ingreso</i>			
	<i>Bajo</i> (Hasta 6 mil pesos)	<i>Medio</i> (De 6 mil a 12 mil)	<i>Alto</i> (Más de 12 mil)	<i>TOTAL</i>
Refresco	3.7	2.5	1.3	2.3
Agua	2.5	1.5	0.7	1.4

Fuente: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, 2004 de INEGI

- Fuentes de información: (Abaroa-Silva, 2009)

- Última revisión: 28/10/2014

c) Índices de lactancia materna

- Descripción: es la alimentación con leche del seno materno. La OMS y el UNICEF señalan, asimismo, que la lactancia es la mejor forma de alimento del recién nacido en los primeros meses de vida.

- Justificación: un mayor índice de lactancia materna redundaría en un mejor nivel de salud de los recién nacidos en sus primeros años.

- Existencia de información: Sí. Entre 2006 y 2012, el índice de lactancia materna registró al nivel nacional una caída de 7.9 puntos porcentuales, al pasar de 22.3 % a 14.5 %, principalmente por la introducción temprana de fórmulas lácteas y el consumo de agua.

- Fuentes de información: Fuente especificada no válida. <http://www.insp.mx/noticias/nutricion-y-salud/2623-indice-lactancia-materna-mexico-baja-79-puntos-porcentuales.html>

- Última revisión: 28/10/2014

d) Edificios públicos con lactario

- Descripción: El lactario es un recinto destinado exclusivamente a la extracción de leche materna.

- Justificación: El uso del servicio de lactario es particularmente importante porque permite ejercer el derecho y responsabilidad de la lactancia materna dentro del ámbito laboral.

- Existencia de información: solo fue encontrada una noticia para el Distrito Federal, el proyecto de construir 92 lactarios para mayo de 2014.

- Fuentes de información: Fuente especificada no válida. <http://gdf.elhorizontal.com/tag/lactarios/>

- Última revisión: 28/10/2014

e) Duración de la licencia de maternidad

- Descripción: derecho a gozar de una licencia por embarazo; en ella la mujer conservará su empleo durante el período de prohibición de trabajar, y disfrutará de las asignaciones que le confieren los sistemas de seguridad social, que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda al período de licencia legal, todo de conformidad con las exigencias y demás requisitos que prevean las reglamentaciones respectivas.

- Justificación: las leyes de protección a la maternidad prohíben el trabajo del personal femenino durante determinado plazo, anterior y posterior al parto.
- Existencia de información: Sí. El artículo 177 de la Ley 20.744 establece que queda prohibido el trabajo del personal femenino durante los cuarenta y cinco (45) días anteriores al parto y hasta cuarenta y cinco (45) días después del mismo. Sin perjuicio de ello, la trabajadora puede optar por reducir la licencia anterior al parto, la que no podrá ser inferior a treinta (30) días, acumulando los días restantes a la licencia pos parto hasta completar los noventa (90) días. Consecuentemente, los límites para la licencia pasarían a ser treinta (30) días y de sesenta (60) días.
- Fuentes de información: Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20744), Capítulo II.

• DE PROCESO

- a) Políticas que fomenten la producción sustentable
- Descripción: Una producción sustentable es aquella en donde se aprovechan los recursos energéticos propios de la zona, de manera que la entrada de energías externas al sistema sea la mínima posible; el objetivo de la producción sustentable es lograr que el agrosistema pueda entrar en un equilibrio dinámico entre los flujos de entrada y de salida de energía.
 - Justificación: la producción sustentable coadyuva a la obtención de alimentos más sanos y ayuda a la conservación del medio ambiente.
 - Existencia de información: Sí. El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) es un plan que atiende las demandas de la población rural en zonas marginadas e incrementa los resultados mediante la masificación de bienes inocuos y servicios eficientes. El PESA tiene como objetivo mejorar la seguridad alimentaria y contribuir a la reducción de la pobreza de manera sustentable en zonas rurales de alta marginación. El PESA en México es promovido con el apoyo técnico de la Food and Agriculture Organization (FAO).
 - Fuentes de información: Fuente especificada no válida. <http://www.sagarpa.gob.mx/ desarrolloRural/AsistenciaCapacitacion/Paginas/pesa.aspx>
 - Última revisión: 28/09/2014
- b) Políticas para reducir el acceso a la comida chatarra
- Descripción: la comida chatarra (también conocida como comida basura) está constituida por alimentos que presentan grandes cantidades de azúcares, grasa y / o sal.
 - Justificación: La comida chatarra es la causante de la epidemia de sobrepeso y obesidad en México.
 - Existencia de información: sí, la más importante es la Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) se pueda aplicar un 8 % sobre la venta al público de la llamada "comida chatarra".
 - Fuentes de información: Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) 2014.
- c) Políticas para favorecer la lactancia materna
- Descripción: decisiones estatales destinadas a propiciar la alimentación de los recién nacidos con leche materna.
 - Justificación: la leche materna es el mejor alimento para los primeros meses del recién nacido, además de prevenir múltiples enfermedades.
 - Existencia de información: Sí. Campaña lanzada por el Gobierno del Distrito Federal

<ul style="list-style-type: none"> - Fuente de información: Fuente especificada no válida. http://www.agu.df.gob.mx/inicia-cdmx-campana-para-promover-lactancia-materna-se-anuncian-dos-bancos-de-leche-y-92-lactarios/ - Última revisión: 28/10/2014
<ul style="list-style-type: none"> • DE RESULTADO
<p>a) Mujeres gestantes con anemia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: afección que disminuye la concentración de hemoglobina en sangre y puede ser provocada por carencias en la alimentación. - Justificación: la anemia durante el embarazo puede provocar graves afecciones al feto. - Existencia de información: Sí. La prevalencia nacional de anemia para mujeres embarazadas fue de 17.9 % para el 2012. Entre 1999 y 2012, disminuyó 10 puntos porcentuales y 13.5 puntos porcentuales, respectivamente - Fuentes de información: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 <p>b) Porcentaje de niños con bajo peso y talla</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: un bajo peso no concordante con la talla media para la edad del niño es el mayor indicador de una mala alimentación. <p>Existencia de información: De acuerdo con la ENSANUT 2012, en todo el país 2.8 % de los menores de cinco años presentan bajo peso, 13.6 % muestran baja talla y 1.6 % desnutrición aguda (emaciación).</p> <p>Las mayores prevalencias de baja talla se encuentran en el sur del país con 19.2 %; a su vez, las localidades rurales de esta región presentan una prevalencia del 27.5 %, 13.9 puntos porcentuales arriba del promedio nacional (13.6 %).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fuentes de información: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 <p>c) Porcentaje de adultos entre 18 y 64 años con obesidad, por sexo, nivel educativo o etnia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: El sobrepeso y la obesidad se definen como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. - Justificación: El sobrepeso y la obesidad aumentan las causas de morbilidad. <p>Existencia de información: La ENSANUT 2012 reveló una prevalencia combinada de sobrepeso u obesidad en adultos de 73 % para las mujeres, y 69.4 % para los hombres.</p> <p>No se ha encontrado mayor especificación en el desglose.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fuentes de información: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 <p>d) Tasa de mortalidad por desnutrición por cada 100.000 habitantes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: proporción de personas que fallecen respecto al total de la población - Justificación: conocer la gravedad del problema de la desnutrición en un país - Existencia de información: no
<p>A.5. RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (DIRECTRIZ 8D)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • DE ESTADO
<p>a) Pérdida de diversidad genética en México</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: La diversidad genética es el resultado de las diferencias que existen entre las distintas versiones (alelos) de las unidades de herencia (genes) de los individuos de una

<p>especie. Las diferencias heredables constituyen la materia prima sobre la que actúan las fuerzas evolutivas y moldean la variada complejidad de los seres vivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: una de las razones más importantes para conservar la diversidad genética es el mantenimiento del potencial evolutivo de las especies pues dicha diversidad representa el reservorio de las posibles respuestas al medio (físico y biológico), posibilitando con ello su adaptación a los cambios del mismo - Existencia de información: el maíz mexicano ha sufrido una rápida pérdida de diversidad en los últimos años debido a un fenómeno denominado erosión genética lo que impedirá mantener el rendimiento del cultivo ante el cambio climático. - Fuentes de información: Estudio realizado por el Colegio de México (COLMEX), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Desarrollo y Alimentación Sustentable y la Universidad de California, encabezados por el doctor George Dyer http://www.conacyt.gob.mx/agencia/index.php/ciencias/183-el-maiz-mexicano-en-proceso-de-erosion-genetica - Última revisión: 28/10/2014
<ul style="list-style-type: none"> • DE PROCESO
<p>a) Existencia de estudios de seguimiento que ilustren el estado de la diversidad genética en México</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: sí. Estrategia nacional sobre biodiversidad de México - Fuentes de Información: Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad. http://www.biodiversidad.gob.mx/region/EEB/pdf/Actualizacion_ENBM_abril_2014.pdf - Última revisión: 28/10/2014
<ul style="list-style-type: none"> • DE RESULTADO
<p>a) Acciones para la conservación de la diversidad biológica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: Sí. A partir del año 2002, la CONABIO, en coordinación con los gobiernos de las entidades del país, inició un proceso colaborativo para la formulación de estudios diagnóstico sobre la biodiversidad de los Estados, y de estrategias para conservar y usar sustentablemente los recursos biológicos estatales. Actualmente 22 entidades del país participan en esta iniciativa, se han publicado 11 estudios de estado y 6 estrategias estatales - Fuente: http://www.biodiversidad.gob.mx/region/EEB/pdf/Actualizacion_ENBM_abril_2014.pdf - Última revisión: 28/10/2014
<p>B. ESTRATEGIAS</p>
<p>Existencia de una estrategia nacional, basada en derechos humanos, para la realización progresiva del derecho a la alimentación (Directriz 3)</p>
<p>B.A. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN</p>
<ul style="list-style-type: none"> • DE ESTRUCTURA
<p>a) Evaluaciones sobre el estado del derecho a la alimentación federal y por entidad en México (Directriz 3.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción: informes sobre el estado del derecho a la alimentación tanto en el ámbito federal como en el nacional. - Justificación: debido a que el derecho a la alimentación tiene un carácter internacional

de progresividad en su cumplimiento, las evaluaciones periódicas son la mejor vía para realizar un seguimiento.

- Existencia de información: no se ha encontrado
- Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia.

b) Existencia de canales para el acceso a la información por parte de la ciudadanía

- Descripción: analizar los canales estatales existentes para el acceso de la ciudadanía a la información pública.
- Justificación: la población debe tener acceso a las decisiones y justificación de las mismas, así como a los presupuestos y forma de obrar de los servidores públicos para poder tomar decisiones informadas acerca de todos los tópicos relacionados con el derecho a la alimentación.
- Existencia de información: Sí, el Instituto del IFAI para la transparencia y la información
- Fuentes de información: <http://portaltransparencia.gob.mx/buscador/search/search.do?query=&idDependenciaZoom=12101&method=search&siglasDependencia=COFEPRIS&idFraccionZoom=III&searchBy=0>
- Última revisión:29/10/2014

c) Censo agropecuario que monitorice la dinámica de la producción de distintos sectores.

- Descripción: un censo agropecuario es una operación estadística en gran escala que se realiza periódicamente para reunir información cuantitativa sobre la estructura del sector agropecuario.
- Justificación: esta herramienta es de gran utilidad para la toma de decisiones en materia de diseño y evaluación de políticas públicas relacionadas con el sector agropecuario y forestal.
- Existencia de información: Sí, centro agropecuario y ejidal del INEGI
- Fuentes de información: INEGI <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/Agro/default.aspx>
- Última revisión:29/10/2014

d) Portal virtual público de la entidad que administra las estadísticas al nivel nacional donde se presentan de forma periódica los principales resultados de las encuestas en el tema alimentario y nutricional.

- Descripción: existencia de un lugar público y de fácil acceso donde las personas puedan conocer los últimos resultados de encuestas y noticias sobre el derecho a la alimentación, en todas sus vertientes (productiva, nutricional, consumo, jurídica...)
- Justificación: la información existente sobre el derecho a la alimentación suele estar dispersa y no identificada como tal; por lo tanto, para hacer efectivo el derecho a la información de los ciudadanos en materia alimentaria es de vital importancia contar con una herramienta semejante.
- Existencia de información: sí, la información está dispersa entre las páginas de SAGARPA, INEGI, el informe de ESANUT, entre otras entidades gubernamentales.
- Fuentes de información: páginas de entidades gubernamentales.
- Última revisión:29/10/2014

- e) Comisión de expertos o alguna otra instancia administrativa para ajustar las fuentes de información y la producción de indicadores a los estándares internacionales sobre el derecho a la alimentación y a un enfoque de derechos humanos.
 - Justificación: la especialidad de la materia y la amplitud de su alcance exigen que expertos sobre la materia realicen el trabajo de homologar las regulaciones y políticas públicas bajo los estándares internacionales del derecho a la alimentación.
 - Existencia de información: no
 - Fuentes de información: no
 - Última revisión: - 28 de octubre de 2014
- f) Canales de información públicos o privados para la protección al consumidor
 - Descripción: organismos públicos o privados cuyo objetivo sea la protección de los derechos de los consumidores.
 - Justificación: los consumidores son una población fácilmente manipulable, si no tienen acceso a los debidos canales de información y protección; por lo tanto, los organismos tanto públicos como privados que contribuyen al respeto de los derechos de los consumidores son de vital importancia para el control de los abusos.
 - Existencia de información: Sí, existe una Procuraduría Federal del Consumidor, así como una organización civil llamada el poder del consumidor que tienen como objetivo publicitar los abusos y proteger a los consumidores.
 - Fuentes de información: PROFECO <http://www.profeco.gob.mx/> y El Poder del Consumidor <http://elpoderdelconsumidor.org/>
 - Última revisión: 29/10/2014

• DE PROCESO

- a) Simplificación normativa en trámites prioritarios
 - Descripción: Conjunto de actividades orientadas hacia la mejora de un trámite con la finalidad de hacerlo más eficiente, sencillo y menos costoso para los particulares.
 - Justificación: La simplificación de trámites prioritarios ayuda al acceso a la justicia y a una más equitativa y eficiente redistribución de los recursos. Por ejemplo, dificultar los requisitos para la solicitud de un programa de política pública puede dar lugar a dilaciones innecesarias, corrupción y falta de transparencia.
 - Existencia de información: existe el indicador por parte de la Secretaría de la Función Pública, pero se argumenta que el conjunto de trámites de una dependencia o entidad puede ser muy amplio, por lo que la simplificación del total de los trámites que aplica resulta muy costosa e inviable en el corto plazo. Por lo tanto, aún no hay cifras que puedan ilustrar dicho indicador.
 - Fuentes de información: indicadores de la Secretaría de la Función Pública. (Secretaría de la Función Pública, 2014) <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/uegdg/pgcm/material-para-integracion-de-metas-de-indicadores-de-bases-de-colaboracion/documentos-normativos-de-cada-indicador.html>
 - Última revisión: 29/10/2014
- b) Reducción de la carga administrativa al ciudadano
 - Descripción: una carga administrativa puede definirse como toda actividad de naturaleza administrativa que debe llevar a cabo una empresa o un ciudadano para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa.

- Justificación: cuando las cargas administrativas son desmesuradas para los ciudadanos, por ejemplo, los impuestos para la venta de alimentos, o la necesidad de certificación de semillas, pueden dar lugar a violaciones al derecho a la alimentación.
- Existencia de información: existe el indicador por parte de la Secretaría de la Función Pública, pero aún no se han encontrado cifras que lo ilustren.
- Fuentes de información: indicadores de la Secretaría de la Función Pública. (Secretaría de la Función Pública, 2014) <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/uegdg/pgcm/material-para-integracion-de-metas-de-indicadores-de-bases-de-colaboracion/documentos-normativos-de-cada-indicador.html>
- Última revisión: 29/10/2014

c) Porcentaje de normas simplificadas

- Descripción: la simplificación de normas consiste en un procedimiento de selección, depuración y clarificación de las mismas de forma que sean precisas y fácilmente comprensibles para los usuarios.
- Justificación: la simplificación de las normas coadyuva a la protección del derecho a la información de los ciudadanos, los empodera en sus derechos, y evita casos de corrupción, pues asienta el principio de seguridad jurídica.
- Existencia de información: existe el indicador por parte de la Secretaría de la Función Pública, pero aún no se han encontrado cifras que lo ilustren.
- Fuentes de información: indicadores de la Secretaría de la Función Pública. (Secretaría de la Función Pública, 2014) <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/uegdg/pgcm/material-para-integracion-de-metas-de-indicadores-de-bases-de-colaboracion/documentos-normativos-de-cada-indicador.html>
- Última revisión: 29/10/2014

d) Publicidad con la que se publican boletines con los precios de alimentos en los mecanismos públicos de divulgación

- Justificación: el acceso a la información sobre el precio de los alimentos es fundamental para que la población pueda discernir cuál es el máximo que debe pagar por ellos a los intermediarios.
- Existencia de información: sí, trimestral
- Fuentes de información: PROFECO. <http://www.profeco.gob.mx/precios/canasta/home.aspx?th=1>
- Última revisión: 29/10/2014

• RESULTADO

a) Porcentaje de cumplimiento de las dependencias y entidades respecto a las evaluaciones ex-post de programas y proyectos de inversión

- Descripción: La evaluación ex-post corresponde a la verificación del grado de logro de los objetivos fijados en un programa o proyecto.
- Justificación: solamente con evaluaciones a corto, medio y largo plazo se puede realizar una monitorización sobre la eficiencia de la gestión pública en programas y proyectos que tengan como objetivo general proteger el derecho a la alimentación de los ciudadanos.
- Existencia de información: no se ha encontrado

- Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia.
- b) Porcentaje de propuestas de los sectores privado y social atendidas
 - Descripción: medición la participación ciudadana mediante la realización de propuestas sobre del diseño, implementación y evaluación de políticas
 - Justificación: la participación ciudadana es esencial para dotar de legitimidad una política pública o un proyecto, sobre todo en el ámbito del derecho a la alimentación, pues las decisiones pueden poner en riesgo el acceso a recursos fundamentales de poblaciones poco representadas por conflictos de intereses.
 - Existencia de información: no se ha encontrado
 - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia.

B.2. EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

• DE ESTADO

- a) Jornadas pedagógicas realizadas por entidades estatales para el fortalecimiento de las capacidades de interpretación estadística para el público en materia alimentaria.
 - Justificación: la sociedad debe conocer el significado de conceptos estadísticos para poder fortalecer sus capacidades y posibilidad de participación y opinión en asuntos públicos.
 - Existencia de información: no se ha encontrado
 - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia
- b) Capacitaciones sobre derecho a la alimentación a funcionarios
 - Descripción: los servidores públicos y población en general cuya actividad esté relacionada con algún ámbito del derecho a la alimentación deberían estar capacitados sobre su significado, contenido y consecuencias de su aplicación.
 - Justificación: el derecho a la alimentación no puede ser una realidad hasta que la población y los servidores públicos conozcan que existe y su ámbito de aplicación.
 - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella.
 - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia
- c) Educación sobre agricultura y medio ambiente en enseñanza Básica y Secundaria (Directriz 11.3)
 - Descripción: si existen en enseñanza Básica y Secundaria asignaturas relacionadas con agricultura y medio ambiente.
 - Justificación: tradicionalmente se ha asociado el ámbito rural y productivo con pobreza y subdesarrollo. Con educación bien orientada sobre este ámbito no solo se va a cambiar esta visión errónea, sino que se va a poder inculcar la visión de la sustentabilidad y la protección del medio ambiente.
 - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella.
 - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia
- d) Medidas para impulsar a las personas a mejorar la vivienda y los medios para la preparación de alimentos (Directriz 11.4)

<ul style="list-style-type: none"> - Justificación: el lugar donde se preparan los alimentos está directamente relacionado con la inocuidad de los mismos, por lo que la información sobre qué alimentos consumir en los hogares, adecuados a la economía de cada familia, los métodos de manipulación de los alimentos, así como las vías y ayuda para mejorar la vivienda tienen una repercusión muy positiva en la salud de las familias. - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia <p>e) Conocimiento de los funcionarios públicos sobre las directrices voluntarias en las áreas relacionadas (Directriz 11.10)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: las directrices voluntarias tratan de crear un procedimiento metodológico para la realización del derecho a la alimentación en un Estado; por lo tanto, deberían ser conocidas por los servidores públicos cuyo trabajo esté directamente relacionado con el derecho en cuestión. - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia
<p>• DE PROCESO</p>
<p>a) Acciones que refuercen el acceso a la educación y a oportunidades de niñas, mujeres y personas en situación de vulnerabilidad por alfabetización (Directriz 11.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: las personas en situación de vulnerabilidad tienen más riesgo de padecer inseguridad alimentaria, por esta razón el Estado debe invertir en el refuerzo de sus capacidades humanas para dotarlas de herramientas que les permitan alimentarse con dignidad. - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia <p>b) Promoción e integración en los programas escolares información sobre derechos humanos (Directriz 11.5)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: para hacer realidad los derechos humanos es necesario comenzar sensibilizando, capacitando y dotando de herramientas a las nuevas generaciones para que crezcan en el respeto y protección de los derechos humanos. - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia
<p>• RESULTADO</p>
<p>a) Conocimiento y utilización de las leyes y reglamentos que protejan el derecho a la alimentación adecuada (Directriz 11.11)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: los servidores públicos y población en general cuyo ámbito laboral tenga relación con el derecho a la alimentación, en cualquiera de sus facetas, deberían conocer y saber utilizar la regulación del derecho a la alimentación para una efectiva realización del mismo. - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia

B.3. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

• DE ESTADO

- a) Existencia de incorporación a la Constitución o a la legislación del enfoque diferencial (por sexo, pertenencia étnica y grupo etario) en relación con la garantía del derecho a la alimentación.
- Justificación: la protección constitucional a un derecho lo convierte, desde el punto de vista positivista, en fundamental, con una garantía reforzada del mismo.
 - Existencia de información: Sí, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos existe una especial mención a los pueblos originarios de México.
 - Fuentes de información: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Existencia programas para asegurar el derecho a la alimentación en secretarías con perspectiva poblacional (mujeres, jóvenes, niños, grupos étnicos, adultos mayores) o en las secretarías con competencias en el tema (agricultura, desarrollo rural)
- Justificación: el Estado debe dirigir las políticas públicas a la garantía del derecho a la alimentación de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, siempre con perspectiva de derechos humanos, centrándose en la dignidad de las personas y en el impacto de las políticas.
 - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella.
 - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia
- c) Contempla el Plan de Desarrollo, el Plan Nacional de Alimentación o sus equivalentes, estrategias diferenciales para asegurar el derecho a la alimentación de poblaciones tradicionalmente discriminadas
- Justificación: las necesidades alimentarias varían considerablemente dependiendo del grupo poblacional de que se trate; por lo tanto, debe existir una diferenciación en menús, dietas que cubran las necesidades alimentarias de la población en situación de vulnerabilidad; por ejemplo, niños y niñas, mujeres embarazadas o en procesos de lactancia, personas diabéticas o celíacas entre otras.
 - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella.
 - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia
- d) Existencia de jurisprudencia que garantice el derecho a la alimentación, reforzado para poblaciones con desventajas estructurales para acceder a este derecho
- Justificación: la protección jurisprudencial del derecho a la alimentación abre las puertas para la extensión de la garantía del derecho a la alimentación.
 - Existencia de información: No se ha encontrado información en este rubro.
- e) Existen líneas de incentivos fiscales, transferencia de activos o programas de crédito especiales para productores campesinos, mujeres campesinas, grupos étnicos y otras poblaciones que afronten condiciones de exclusión.
- Justificación: El Estado debe contribuir a la construcción de capacidades y desarrollo humano de las personas en situación de vulnerabilidad ofreciendo las vías para que estas y sus familias puedan alimentarse con dignidad.

<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia <p>f) Existen mecanismos constitucionales y legales para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de las comunidades étnicas conforme a sus propias prácticas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: la protección constitucional a un derecho lo convierte, desde el punto de vista positivista, en fundamental, con una garantía reforzada del mismo. - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia
<p>• DE PROCESO</p>
<p>a) Porcentaje de la población total beneficiaria de los programas públicos nutricionales que pertenece a grupos tradicionalmente excluido. Participación porcentual de esos grupos en la población total</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: es necesario realizar un seguimiento sobre el impacto que tienen las políticas públicas dirigidas a la garantía del derecho a la alimentación de la población para poder evaluar su nivel de eficacia. - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia <p>b) Procesos de consulta con organizaciones de mujeres, infancia, grupos étnicos, entre otros, para concertar la política alimentaria en los últimos cinco años</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: la participación de las poblaciones interesadas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas es un requisito indispensable para lograr el impacto necesario de las mismas. - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia
<p>• DE RESULTADO</p>
<p>a) Tasa de indigencia para distintos sectores poblacionales (o para los hogares cuyos jefes pertenecen a grupos sociales discriminados) / Tasa de indigencia general</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: las personas en situación de calle son las que sufren las mayores violaciones al derecho a la alimentación; por esta razón es necesario conocer su volumen y sus características como grupo social en exclusión para poder tomar decisiones eficaces en políticas públicas dirigidas a su protección. - Existencia de información: no se ha encontrado. - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia. <p>b) Porcentaje de la superficie objeto de apropiación privada titulada a grupos étnicos / Participación de los grupos étnicos en la población total</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: el acceso a la propiedad de la tierra es fundamental para la garantía del acceso físico a los alimentos y el respeto a las tradiciones de los pueblos originarios, así como de los pequeños productores que conforman la población rural.

<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia <p>c) Porcentaje de jefes de hogar en el sector rural sin acceso a la propiedad de la tierra</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: este porcentaje refleja las personas que están en riesgo de inseguridad alimentaria por no disponer de medios de producción propios. - Existencia de información: sí, pero no se ha podido tener acceso a ella. - Fuentes de información: podría adquirirse por la vía de transparencia
C. INSTITUCIONES
C.1. GUBERNAMENTALES
• DE ESTRUCTURA
<p>a) Existencia de un Ministerio de Agricultura, Desarrollo rural y / o Seguridad Alimentaria ¿En qué porcentaje de las regiones / departamentos / estados tiene oficinas?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: la existencia de estas instituciones da las bases para una relación más cercana con los grupos de población interesados. - Existencia de información: sí. Existen delegaciones en todas las entidades federativas - Fuentes de información: SAGARPA: http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/Paginas/default.aspx - Última revisión: 29/10/2014 <p>b) Existencia de una autoridad que regule, inspeccione, controle y vigile las actividades de producción, distribución y venta de alimentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: La existencia de autoridades de inspección, vigilancia y control estas actividades asegura el acceso, la disponibilidad y calidad de los alimentos. - Existencia de información: sí, la institución encargada de estos temas es la SAGARPA - Fuentes de información: SAGARPA: http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/Paginas/default.aspx - Última revisión: 29/10/2014 <p>c) Existe alguna instancia de participación ciudadana que tenga incidencia sobre la formulación de la política agropecuaria y alimentaria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: la participación de la población interesada en los procesos de formulación e implementación de la política agropecuaria y alimentaria da lugar a unos resultados que maximicen el impacto de las mismas. - Existencia de información: no se ha encontrado. - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia. <p>d) Existe un programa de salud pública en relación con la calidad de la alimentación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: la calidad alimentaria es una problemática social de debe estar asumida como problema público por el Estado debido a las graves consecuencias que para la salud puede tener una intoxicación alimentaria.

<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: Sí, en el Instituto Nacional de Salud Pública. www.insp.mx/ - Última revisión: 29/10/2014
<ul style="list-style-type: none"> • DE PROCESO
<p>a) Porcentaje de avance en las metas de los programas relacionados con el derecho a la alimentación en la Ley de Planeación o Plan de Desarrollo vigente (% de avance frente a % del tiempo transcurrido de duración del programa)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: los programas relacionados con el derecho a la alimentación en la Ley de Planeación o Plan de Desarrollo vigente son las bases para la monitorización de la política pública implementada, la cual debe cumplir con los objetivos propuestos. - Existencia de información: no se ha encontrado. - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia <p>b) Porcentaje de las personas beneficiadas por programas públicos de nutrición suplementaria / Población total con inseguridad alimentaria crónica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: revisar el ámbito de aplicación de las políticas públicas en la sociedad. - Existencia de información: no se ha encontrado. - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia. <p>c) Porcentaje de avances en las metas de los programas de fomento a la producción agropecuaria contemplados en el Plan de Desarrollo Nacional (frente a % tiempo transcurrido de duración del Plan)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: revisar el ámbito de aplicación de las políticas públicas en los productores. - Existencia de información: no se ha encontrado. - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia. <p>d) Porcentaje de avances en las metas de los programas de acceso y adecuación de tierras contemplados en el Plan de Desarrollo Nacional (frente a % tiempo transcurrido de duración del Plan)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: revisar el ámbito de aplicación de las políticas públicas en la sociedad de los pequeños productores. - Existencia de información: no se ha encontrado. - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia.
<ul style="list-style-type: none"> • DE RESULTADO
<p>a) Incidencia de casos de intoxicación por ingesta de alimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: no se ha encontrado. - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia. <p>b) Porcentaje de la población cubierta por un programa público de nutrición suplementaria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: no se ha encontrado.

<ul style="list-style-type: none"> - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia. <p>c) Porcentaje de la superficie total del suelo con potencial agrícola con conflictos de uso del suelo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: no se ha encontrado. - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia. <p>d) Tasa de crecimiento del empleo en el sector agrícola / Tasa de crecimiento del empleo en los últimos cinco años.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: no se ha encontrado. - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia. <p>e) Disponibilidad per cápita de los principales productos alimenticios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: no se ha encontrado - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia.
C.2. COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS
<ul style="list-style-type: none"> • DE ESTRUCTURA <p>a) Existencia de Instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo que hayan realizado trabajos sobre el derecho a la alimentación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: sí, solo se tiene constancia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. - Fuente: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/ - Última revisión: 30/10/2014
<ul style="list-style-type: none"> • DE PROCESO <p>a) Diseño y creación de un órgano autónomo de defensa de derechos humanos que conozca las posibles violaciones del derecho a la alimentación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Justificación: Los órganos autónomos son instituciones encargadas de la protección de los derechos humanos y la mediación frente al gobierno en cuestión. - Existencia de información: Sí, las comisiones de derechos humanos estatales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
<ul style="list-style-type: none"> • DE RESULTADO <p>a) Número de quejas presentadas sobre derecho a la alimentación en los órganos autónomos nacionales de defensa de derechos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de información: no se ha encontrado. - Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia. <p>b) Número de resoluciones, es decir, quejas resueltas por los órganos autónomos nacionales de derechos humanos respecto del derecho a la alimentación.</p>

- Existencia de información: no se ha encontrado.
- Fuente: puede solicitarse mediante la vía de transparencia.

D. MARCO JURÍDICO

- FUENTE DEL INDICADOR: Directriz 11 y Protocolo de San Salvador

D.1. INDICADORES GENERALES

• DE ESTRUCTURA

RATIFICACIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES

- a) Ratificación por parte de México del Protocolo Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966
 - Ratificación del PIDESC por México: sí, 3 de marzo de 1981.
 - Declaración interpretativa: "The Government of Mexico accedes to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights with the understanding that article 8 of the Covenant shall be applied in the Mexican Republic under the conditions and in conformity with the procedure established in the applicable provisions of the Political Constitution of the United Mexican States and the relevant implementing legislation".
 - Ratificación del Protocolo: no se ha realizado a fecha 28/10/2014.
 - Fuente: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&lang=en#EndDec
- b) Ratificación por parte de México de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 18 december 1979 y su Protocolo Facultativo de 1999
 - Ratificación de la Convención: Sí.
 - Declaración interpretativa: "In signing ad referendum the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, which the General Assembly opened for signature by States on 18 December 1979, the Government of the United Mexican States wishes to place on record that it is doing so on the understanding that the provisions of the said Convention, which agree in all essentials with the provisions of Mexican legislation, will be applied in Mexico in accordance with the modalities and procedures prescribed by Mexican legislation and that the granting of material benefits in pursuance of the Convention will be as generous as the resources available to the Mexican State permit".
 - Ratificación del Protocolo: sí 15 de marzo de 2002.
- c) Ratificación por parte de México de la Convención de los Derechos del Niño de Nueva York, 20 noviembre 1989
 - Ratificación de la Convención: Sí, fue ratificada el 21 septiembre de 1990.
- d) Ratificación por México de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo 1967
 - Ratificación de la Convención: sí, la Convención fue ratificada el 31 enero de 1967.

Reservas: "The Government of Mexico is convinced of the importance of ensuring that all refugees can obtain wage-earning employment as a means of subsistence and affirms that refugees will be treated, in accordance with the law, under the same conditions as aliens in general, including the laws and regulations which establish the proportion of alien workers that employers are authorized to employ in Mexico, and this will not affect the obligations of employers with regard to the employment of alien workers.

On the other hand, since the Government of Mexico is unable to guarantee refugees who meet any of the requirements referred to in article 17, paragraph 2 (a), (b) and (c), of the Convention, the automatic extension of the obligations for obtaining a work permit, it lodges an express reservation to these provisions.

The Government of Mexico reserves the right to assign, in accordance with its national legislation, the place or places of residence of refugees and to establish the conditions for moving within the national territory, for which reason it lodges an express reservation to articles 26 and 31 (2) of the Convention".

- Ratificación del Protocolo: 31 January 1967.
- Fuente: <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>

e) Ratificación por México de la Convención sobre el estatuto de los apátridas 28 de septiembre 1954

- Ratificación por Adhesión el 7 de julio del 2000.

Reservas:

"The Government of Mexico is convinced of the importance of ensuring that all stateless persons can obtain wage-earning employment as a means of subsistence and affirms that stateless persons will be treated, in accordance with the law, under the same conditions as aliens in general, without prejudice to the application of article 7 of the Federal Labour Act, which establishes the proportion of alien workers that employers are authorized to employ in Mexico, as well as other legal principles relating to work by aliens in the country, for which reason the Government of Mexico lodges an express reservation to article 17 of this Convention.

The Government of Mexico does not consider itself obliged to guarantee stateless persons greater facilities for their naturalization than those accorded to aliens in general, for which reason it lodges an express reservation to the contents of article 32 of the Convention".

Fuente: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtmsg_no=-V~3&chapter=5&Temp=mtmsg2&lang=en#EndDec

f) Ratificación por México de la Convención internacional para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006

- Ratificación de la Convención: Sí, 17 diciembre de 2007.

Fuente: https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtmsg_no=-V~3&chapter=5&Temp=mtmsg2&lang=en

g) Ratificación por México de la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias 18 de diciembre de 1990

- Ratificación: sí, 8 de marzo de 1999.

Declaración Interpretativa:

“Upon ratifying the [Convention], the Government of the United Mexican States reaffirms its political will to ensure international protection of the rights of all migrant workers, in accordance with this international instrument. all the provisions of this Convention will be applied in conformity with its national legislation.”

Fuente: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en#EndDec

- h) Ratificación por México de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de Latinoamérica y el Caribe de julio de 1992

- Ratificado el 12 de julio de 1993

- Fuente: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-14&chapter=4&lang=en

RECONOCIMIENTO EN LA LEGISLACIÓN INTERNA

- a) Reconocimiento del derecho a la alimentación en la Constitución mexicana

Artículo 4.3. “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- b) Desarrollo legislativo del derecho a la alimentación al nivel federal

- Existencia de información: Sí, aun no existe Ley Federal, aunque se encuentra en proyecto.
- Existencia de regulaciones para la publicidad que fomenta consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados como aquellos ricos en azúcares y grasas

- Justificación: la publicidad de productos nocivos para la salud, ricos en azúcares y grasas, está, en algunos casos, dirigida a niños, y en ocasiones se basan en datos inciertos; por esta razón resulta necesaria la existencia de regulación que controle estos espacios.

- Existencia de información: Sí, se encuentra el código PABI Código de Autorregulación de Publicidad de Alimentos y Bebidas No Alcohólicas dirigida al Público Infantil.

- Fuentes de información: Secretaría de Salud http://www.promocion.salud.gob.mx/dgpps/descargas1/programas/codigo_pabi.pdf

Última revisión:30/10/2014

- c) Existencia de agenda para estudiar ratificaciones de nuevos instrumentos de derecho internacional para ampliar alcance del derecho a la alimentación

- Existencia de información: No, puede solicitarse por transparencia

- d) Existencia de legislación sobre aceptabilidad accesibilidad y adaptabilidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria

- Existencia de información: Sí, existen múltiples programas sobre nutrición suplementaria en México.

- Fuentes de información: Instituto Nacional de Salud

- Última revisión:30/10/2014

- e) Existencia de legislación que regule la calidad de los alimentos en su producción, distribución y venta
- Existencia de información: Sí, existen múltiples Normas Oficiales Mexicanas (NOM).
 - Fuentes de información: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

• DE PROCESO

- a) Recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación
- Existencia de información: No, únicamente existe el reconocimiento constitucional pero no existen los recursos.
 - Fuentes de información: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- b) Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para la protección de las propiedades rurales
- Existencia de información: Sí. El amparo agrario.
 - Fuentes de información: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- c) Encuestas sobre acceso a la justicia, porcentaje de personas que conocen los recursos judiciales de la jurisdicción agraria o para reclamar el derecho a la alimentación
- Existencia de información: No se ha encontrado. Puede solicitarse vía transparencia.

• DE RESULTADO

- a) Número de entradas y salidas de causas en la jurisdicción agraria (nivel de resolución)

<i>Tribunal Superior Agrario 2013</i>	
Entrada total	694 asuntos
Acumulados 2012	211 asuntos
Resueltos 2013	777 asuntos
Pendientes	128
% de resolución	85.9 %

Fuente: Tribunales Agrarios, Informe de Labores 2013

- b) Tiempo promedio de duración de un proceso de jurisdicción agraria.
- Existencia de información: No se ha encontrado.
 - Fuentes de información: Puede solicitarse el dato vía transparencia.
- c) Casos resueltos como porcentaje del total de quejas recibidas en instancias administrativas de atención a vulneración del derecho a la alimentación
- Existencia de información: No se ha encontrado.
 - Fuentes de información: Puede solicitarse el dato vía transparencia.

d) Existencia de una jurisprudencia consolidada en los siguientes campos:

- Salario mínimo vital y seguridad alimentaria
- Accesibilidad económica a una alimentación adecuada
- Acceso a tierras
- Derecho al agua

Existencia de información: No se ha encontrado.

Fuentes de información: Puede solicitarse el dato vía transparencia.

CONCLUSIONES

Con la batería de indicadores presentada no se ha tratado de ofrecer una propuesta cerrada de opciones de medición del nivel de realización del

derecho a la alimentación de un país, en este caso México. Muy al contrario, se pretende abrir el debate sobre la necesidad de realizar mediciones multidimensionales que combinen los distintos ámbitos que dan lugar a un concepto del derecho a la alimentación en todo su significado, así como instar a la solicitud de información mediante los cauces diseñados por las propias administraciones.

A sabiendas de que para la construcción de indicadores óptimos para el objetivo planteado, esto es, la medición del nivel de realización del derecho a la alimentación de un país, aún falta el proceso de validación, se propone la siguiente ruta crítica.

En primer lugar, la distribución de los indicadores entre organizaciones de la sociedad civil, del propio Estado y de organizaciones internacionales para lograr un consenso sobre los mismos o realizar los cambios necesarios para lograr la legitimidad necesaria que los convierta en una herramienta útil de medición, además de indagar de forma más profunda en las fuentes de información para lograr variables reales y respuestas a todos los indicadores que puedan permitir evaluar si efectivamente los datos con la información seleccionada están en concordancia con las ideas que dieron lugar a su elección.

En segundo lugar, los indicadores y variables seleccionados deben ser normalizados de manera comparable para la construcción del indicador compuesto que pretendemos, y definir en cada indicador o variable el factor de peso que tendrá en la agregación, para finalmente generar el agregado y construir los valores del indicador compuesto. Finalmente, se presentarán los resultados finales, ya sea de manera gráfica o tabular (Schuschny, 2009).

En conclusión, este trabajo de investigación solo trata de ser el primer escalón de un largo proceso que está por venir en la creación de indicadores para la medición del nivel de realización del derecho a la alimentación en un país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cançado-Trindade, A. A. (1997). *La interdependencia de todos los derechos humanos. Obstáculos y desafíos en la implementación de los derechos humanos*. Obtenido de <http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/DocumentosHtml/Interdepe.htm>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2004). *Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva al derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Organización de los Estados Americanos. (2015). *Indicadores de Progreso para medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Washington, D.C.: OEA. Recuperado el 27 de febrero de 2017, de http://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf
- Pineda, L., & Becerra-Pozos, L. (2006). *Guía para el diseño de indicadores en la planeación y evaluación de proyectos*. México DF: Equipo Pueblo AC.
- Schuschny, A. (2009). *Diseño de indicadores compuestos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Secretaría de la Función Pública. (29 de 10 de 2014). *Documentos normativos de cada indicador*. Obtenido de <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/uegdg/pgcm/material-para-integracion-de-metas-de-indicadores-de-bases-de-colaboracion/documentos-normativos-de-cada-indicador.html>
- Vázquez, D., & Delaplace, D. (2011). Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo de construcción. *SUR - Revista Internacional de Derechos Humanos*, 8(14), 34-65

CAPÍTULO 2

Diez años de las directrices voluntarias. Una mirada sobre su implementación en Argentina*

*Laura Pautassi***

*Maximiliano Carrasco****

*Florencia Antoniou*****

*Pilar Arcidiácono******

*Lorena Balardini******

*Verónica Carmona Barrenechea******

*Gustavo Gamallo******

*Giuseppe Messina******

*Gonzalo Piasek******

-
- * El artículo presenta resultados finales del proyecto de investigación "Diez años de las directrices voluntarias de FAO en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Una mirada acerca de su implementación en Argentina y las oportunidades que presentan los indicadores de progreso", investigación elaborada entre junio y noviembre de 2014 por investigadores/as del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP), con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en el marco de la 3° convocatoria de investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC).
- ** Doctora en Derecho de la Facultad de Derecho (UBA). Investigadora CONICET y directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (DSPP) e investigadora permanente del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA). (laura.pautassi@gmail.com).
- *** Doctorando de la Facultad de Derecho (UBA). Investigador del Grupo DSPP e investigador adscrito del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA). (max_carrasco@hotmail.com).
- **** Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Grupo DSPP (florantoniou@hotmail.com).
- ***** Doctora en Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho (UBA). Investigadora del Grupo DSPP e investigadora adscrita del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA). (pilar.arcidiacono@gmail.com).
- ***** Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Grupo DSPP e investigadora adscrita del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA). (balardinilorena@gmail.com)
- ***** Maestranda en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Integrante del Grupo DSPP (veronica.carmonab@gmail.com)
- ***** Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Co-Director del Grupo DSPP. (ggamallo@hotmail.com).
- ***** Doctor en Estudios Latinoamericanos (Universidad Complutense de Madrid). Investigador del Grupo DSPP e investigador adscrito del Instituto Ambrosio L. Gioja (UBA) (gm.messina@gmail.com).
- ***** Licenciado en Sociología (UBA). Investigador del Grupo DSPP. (gonpiasek@gmail.com).

INTRODUCCIÓN

Las "Directrices voluntarias en apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional"¹ fueron adoptadas en el año 2004 en el ámbito de la FAO. El objetivo de estas directrices es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada (DaAA) en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, buscando lograr cumplir con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación y con base en un enfoque de derechos humanos (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2004)².

A diez años de la adopción de las directrices, este trabajo pretende, con base en hallazgos de las investigaciones previas realizadas por el Grupo DSPP, analizar las principales características del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y de programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires, y efectuar consideraciones de los mismos a la luz del enfoque de derechos y en vinculación con las directrices. Asimismo, se analiza la actividad del Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina, y el Proyecto de Ley marco de Derecho a la Alimentación Adecuada con Seguridad y Soberanía Alimentaria, presentado en la Cámara de Diputados de la Nación en noviembre de 2013; se describen las principales dificultades en materia de producción de datos sobre situación socioeconómica de la población y sobre desempeño de políticas y programas sociales nacionales, y también se aborda el tema de acceso a la información pública y las dificultades que plantea el no contar con una ley nacional que regule ese derecho. Una mención especial merece la figura del Defensor del Pueblo y su accionar en relación con el derecho a la alimentación y, por último, y siempre en vinculación con las directrices, el análisis se concentra en el Sistema Interamericano de

¹ Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127.º período de sesiones, noviembre de 2004, disponibles en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>

² En orden secuencial, las siguientes son las directrices voluntarias: 1 democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho, 2 políticas de desarrollo económico, 3 estrategias; 4 sistemas de mercado, 5 instituciones, 6 partes interesadas; 7 marco jurídico, 8 acceso a los recursos y bienes: a) mercado laboral, b) tierra, c) agua, d) recursos genéticos para la alimentación y la agricultura; e) sostenibilidad, f) servicios; 9 inocuidad de los alimentos y protección del consumidor, 10 nutrición, 11 educación y sensibilización; 12 recursos financieros nacionales, 13 apoyo a los grupos vulnerables, 14 redes de seguridad; 15 ayuda alimentaria internacional, 16 catástrofes naturales y provocadas por el hombre; 17 vigilancia, indicadores y puntos de referencia, 18 instituciones nacionales de derechos humanos y 19 dimensión internacional.

Protección de Derechos Humanos (SIDH), en particular en el Protocolo de San Salvador (PSS), y en el sistema de indicadores de progreso que establece para la medición del cumplimiento de diferentes derechos sociales, entre ellos el DaAA.

Las conclusiones retoman los puntos salientes de los análisis y se formularán consideraciones intentando presentar algunos de los principales logros y desafíos para la plena realización del DaAA en Argentina vinculados con los aspectos institucionales, legislativos y de políticas sociales referidos. Asimismo, se destacará el escenario de oportunidades que se abre con la adopción del sistema de indicadores de progreso del PSS.

2.1. POLÍTICAS SOCIALES PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN ARGENTINA

La Directriz 1 establece que “Los Estados deberían [...] promover y proteger los derechos humanos y [...] formular políticas garantiza(ndo) la rendición de cuentas y la transparencia”, mientras que la Directriz 3 afirma que “cuando sea necesario, los Estados deberían considerar la posibilidad de adoptar y, según el caso, revisar una estrategia nacional de reducción de la pobreza en la que se aborde de forma específica el acceso a una alimentación adecuada” y “considerar la posibilidad de integrar en su estrategia de reducción de la pobreza una perspectiva de los derechos humanos...”. La Directriz 5, por su parte, estipula que “los Estados, cuando convenga, deberían evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y, de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura para contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” y propone que para dicha tarea los Estados “podrían establecer mecanismos nacionales de coordinación intersectorial para garantizar la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los planes y los programas”.

En relación con este grupo de directrices, en este apartado se pretende repasar las principales características del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) y de programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires (Ticket Social y Ciudadanía Porteña), y realizar observaciones sobre los mismos a la luz del enfoque de derechos.³

³ Sobre enfoque de derechos ver ABRAMOVICH (2006), OHCHR (2006), FAO (2008), ABRAMOVICH y PAUTASSI (2009), PNUD ARGENTINA (2009), PAUTASSI (2010b) y PAUTASSI (2012).

2.1.1. *El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)*

El PNSA fue creado por Ley 25.724 del año 2002⁴, y constituye la principal política alimentaria implementada en el país, surgida *post crisis* económico-política-social de 2001-2002. La ley del PNSA plantea en su artículo 1° que es “[...] *deber indelegable del Estado garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía*”, pero en el artículo 2° se establece una focalización en la cobertura de los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores desde los 70 años en situación de pobreza. Los objetivos específicos definidos para el plan, consistieron básicamente en: i) la asistencia alimentaria a familias en situación de vulnerabilidad social (que a partir del año 2007 comenzó a instrumentarse esencialmente de modo bancarizado, a través de tarjetas a las que el Estado transfiere dinero para compra de alimentos) ; ii) la facilitación de la autoproducción de alimentos a las familias y a comedores, centros comunitarios y establecimientos educativos; iii) la asistencia técnica a diferentes jurisdicciones y el fortalecimiento de organizaciones que brindan servicios alimentarios, con financiamiento y espacios de capacitación; y iv) la educación alimentaria nutricional.

A pesar de la mayor implicancia presupuestaria⁵ que ha demostrado el PNSA a lo largo de los años de su implementación (de 351 millones de pesos en el año 2003 –aproximadamente US\$119 millones–, a 2032 millones de pesos en el año 2012, –aproximadamente US\$ 447 millones⁶), existieron

⁴ Si bien la denominación que establece la Ley es “Programa Nacional de Nutrición y Alimentación”, el programa ha sido (y es) más conocido como *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria El Hambre más urgente (PNSA)*. La Ley fue promulgada en enero de 2003 y dispuso la unificación y coordinación de todos los programas alimentarios vigentes hasta ese momento, financiados con fondos nacionales en todo el territorio nacional. Para mayor información respecto de los orígenes del PNSA, ver ARCIDIÁCONO (2012), ARCIDIÁCONO y CARRASCO (2012) y CARRASCO (2012).

⁵ En el texto, el símbolo \$ indica “pesos argentinos”, mientras US\$ hace referencia a “dólares estadounidenses”. Las tasas de cambio utilizadas para la información relativa a cada año son los promedios anuales, es decir 2,95\$ por US\$ para 2003, 4,55\$ por US\$ para 2012 y 5,48\$ por US\$ para 2013. En el curso de 2014 el peso argentino sufrió una devaluación significativa, siendo el promedio enero-septiembre de 7,99\$ por US\$. La fuente es el tipo de cambio nominal promedio mensual publicado por el Banco Central de la República Argentina.

⁶ Con base en datos del Ministerio de Economía de la Nación, Cuenta de Inversión años 2003 a 2012 referida al PNSA. Respecto de las cifras, debe tenerse en cuenta que a lo largo de los años referidos han existido variaciones notorias en otros indicadores de la economía (verbigracia, contexto inflacionario y aumento del salario mínimo vital y móvil en proporciones mayores a los incrementos de los montos destinados al PNSA). Para mayor desarrollo ver en Pautassi y Carrasco (2013).

diversos aspectos críticos en relación con plan que han sido evidenciados en el detalle de la cuenta de inversión, en las iniciativas legislativas presentadas en el Congreso Nacional, y en los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN), organismo en cabeza del control externo del Estado (Pautassi & Carrasco, Políticas sociales y legislación para la garantía y protección del Derecho a la Alimentación Adecuada en Argentina, 2013). Asimismo, también podrían formularse distintas consideraciones a partir de la propia normativa que regula el plan y las limitaciones que presenta. En apretada síntesis puede afirmarse que, en cuanto al “contenido mínimo” del derecho a la alimentación, el PNSA no ha logrado cumplir con la adecuación ni con la accesibilidad económica. Las prestaciones alimentarias directas del PNSA no han sido adecuadas en tanto no han brindado los alimentos necesarios en las cantidades necesarias, y la accesibilidad material tampoco ha sido asegurada con los montos de las tarjetas para compras de alimentos, ya que han proporcionado (y continúan proporcionando) una suma de dinero que resulta insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias conforme los precios de la canasta básica de alimentos, que quedan por encima de la prestación⁷.

Otro importante aspecto débil desde un enfoque basado en derechos humanos que presenta el PNSA es la vulneración del principio de universalidad (dentro del propio universo seleccionado por la ley del plan) y el de igualdad y no discriminación, al provocar desigualdades arbitrarias entre distintas personas que se encuentran en igual situación. En lo concreto, desde su misma ley de creación, el PNSA ha sido limitado a un sector de la población, pero luego, dentro del criterio de focalización propuesto por la normativa del plan, no ha existido cobertura universal⁸.

⁷ En relación con la accesibilidad de alimentos, debe también considerarse la existencia de grupos de la población que requieren de mayores intervenciones en función de sus características particulares de hábitat y acceso a otros recursos como agua y tierra, y a grupos que no pueden ver solucionado su acceso a alimentos por medio de una tarjeta para hacerla valer en el mercado. Podría pensarse aquí en determinadas poblaciones rurales del territorio nacional y, fundamentalmente, en los pueblos indígenas, que presentan una vulneración de derechos estructural, incluyendo la falta de acceso a sus tierras ancestrales para poder desarrollar sus actividades en torno a ellas y la falta de acceso, en general, a diferentes políticas y servicios que el Estado debería garantizarles.

⁸ Ya sea por falta de firma de convenios entre el Estado Nacional y las diferentes jurisdicciones, o por falta de adecuados diagnósticos e identificación de potenciales destinatarios de la política, o por irregularidades denunciadas, existieron personas que no pudieron acceder al PNSA, aunque reunían los requisitos para ser titulares del mismo.

En cuanto al estándar de “acceso a la información” que implica, entre otros aspectos, conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en manos del Estado en lo relativo al diseño, implementación, evaluación y control de las políticas, a la luz de los puntos críticos identificados por la AGN respecto de una implementación del PNSA desinformada, y con base en numerosos pedidos de información al PEN por diferentes legisladores de diversas expresiones políticas que no fueron contestados (Carrasco, 2012; Pautassi & Carrasco, 2013), surgen las deficiencias en materia de producción y acceso a la información respecto del plan, lo cual afecta claramente también una adecuada rendición de cuentas.

2.1.2. *Programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires: “Ticket Social” y “Ciudadanía Porteña”*

El programa Ciudadanía Porteña (CP), de alcance local en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, fue creado a través de la Ley local 1878 y se implementa desde principios del año 2006 constituyéndose como el dispositivo más importante del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA)⁹. El programa consiste en una transferencia monetaria mensual por hogar receptor, instrumentada mediante una tarjeta con la cual se pueden realizar compras exclusivamente de productos alimentarios, elementos indispensables de limpieza e higiene y combustión necesarios para la cocción, solo en algunos comercios autorizados¹⁰. Para la determinación de los receptores y el monto del subsidio que les corresponde se aplica un

⁹ En promedio, entre los años 2006-2010, el programa contó con más del 34 % del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social. Para el año 2012, el programa contó con un gasto devengado de más de \$ 436 millones (96 millones de US\$ aproximadamente), según datos de la Cuenta de Inversión de ese año (cfr. Contaduría General), para atender a 56.880 hogares y 216.153 receptores (cfr. GOGEPS). Para el año 2013, recibió un presupuesto original superior a los \$ 631 millones (cfr. Ministerio de Hacienda, GCBA, 2013), aprox. 115 millones de US\$, para abordar a 55.849 hogares y 211.330 receptores (GOGEPS).

¹⁰ Tal como indica la ley que crea el programa Ciudadanía Porteña, sus destinatarios son todos los hogares bajo la línea de la indigencia más una parte de los hogares bajo la línea de la pobreza, esto es, indigentes y familias pobres no indigentes con mayor grado de vulnerabilidad (familias con embarazadas, con menores de 18 años, con algún integrante con necesidades especiales o mayores de 60 años). Además de acreditar su estado de necesidad, estas familias deben demostrar más de dos años de residencia en la ciudad, poseer DNI argentino, él o la titular debe ser mayor de 18 años de edad, poseer clave única de identificación laboral y presentar un certificado de domicilio. Por otra parte, se establecía como condición para ingresar y permanecer en el programa, el cumplimiento de “corresponsabilidades” esto es, de comprometerse con la educación y la salud de sus integrantes. En los casos en que una familia no presente los respectivos certificados se les aplica una sanción: no es depositada la transferencia ese mes para esa familia o bien se reduce el monto de la misma.

Índice de Vulnerabilidad Social, que contempla variables como ingresos, cantidad de miembros del hogar y situación laboral de sus integrantes¹¹. CP también contempla la existencia de asignaciones especiales en caso de integrantes de familias en situaciones específicas, como el caso de madres embarazadas o montos específicos por integrantes según edades.

En cuanto al valor de las prestaciones, se ha ido actualizando y acompaña las variaciones registradas en el valor de la CBA con la aplicación de factores correctivos entre los que cabe destacar la fijación de un monto mínimo de \$292 por hogar (aproximadamente 53US\$ en 2013) y la definición de un monto fijo de \$292 por cada menor de hasta 18 años que integre el hogar¹². Es importante destacar en relación con CP que en octubre de 2013 se ha anunciado la implementación de un nuevo componente materno-infantil llamado “Primeros meses”, destinado a las mujeres que sean titulares o integrantes de grupos familiares receptores del Programa y que se encuentren embarazadas o con niños menores de 1 año de edad. La transferencia monetaria se encuentra sujeta al cumplimiento de controles de salud a la mujer lo largo del embarazo, y al niño. El monto total asciende a \$5.000 (912US\$), dividido entre las cuotas correspondientes a la etapa del embarazo y luego del nacimiento.

Al inicio de su implementación, CP significó un avance en tanto comenzaba al menos a instalar la discusión sobre las políticas universales: implicó una mayor cobertura ya que alcanzó a un amplio número de familias en relación con los dispositivos que le antecedieron (programa Apoyo Alimentario Directo a Familias y Vale Ciudad), y las transferencias alcanzaron también mayores montos. Sin embargo, debe advertirse que por medio de la Ley 1878, aquellos hogares pobres cuyos titulares al momento de la inscripción no disponían de su documento nacional de identidad (DNI) o no conseguían comprobar su residencia en la Ciudad por más de 2 años, no podían ingresar al programa, y debían continuar con la caja de alimentos (Programa Apoyo Alimentario Directo a Familia –AADF–) como sustituto y paliativo hasta tanto pudieran ingresar a CP. Además, luego de los operativos iniciales de

¹¹ Según explica un informe de monitorización del propio programa del año 2011 (cfr. GOGEPS), se define el monto que le corresponde a cada uno de los hogares de acuerdo al nivel de pobreza, la composición del hogar y el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) del adulto equivalente, estimada por el INDEC en función de los requerimientos kilocalóricos, proteicos y los hábitos de consumo de la población.

¹² El monto promedio del beneficio pagado en abril de 2013 era de \$695,3 (127 US\$ aprox.) oscilando entre un valor mínimo de \$292 (53US\$) y un máximo \$ 1904,79 (348US\$). El importe promedio para los hogares en situación de indigencia es de \$834,5 (152US\$), mientras que para los que están en situación de pobreza es de \$615,1 (112US\$).

inscripciones que fueron desarrollados en los años 2005-2006, el programa cerró la inscripción de nuevos hogares para el ingreso directo¹³.

Ticket Social (TS), el otro programa de análisis fue creado en julio de 2008 y en el marco de una nueva gestión de gobierno en la Ciudad de Buenos Aires que, lejos de ampliar la cobertura de Ciudadanía Porteña –abriendo su inscripción–, instituyó este programa incompatible con CP, destinado a la misma población objetivo y con un monto de prestación notablemente reducido. En TS, la prestación alimentaria se otorga por seis meses, y es condición para la renovación que el receptor haya cumplido las obligaciones a su cargo y que se encuentre dentro de los criterios de selección vigentes al momento de su renovación. El monto de la prestación es, a diferencia de CP, homogéneo para todas las familias receptoras. A marzo de 2013 era de \$250 (sin el plus por desnutrición o celiacía) con lo cual apenas alcanzaba la valorización de la Canasta Básica Alimentaria para un adulto, equivalente que, calculado a mayo de 2013, ascendía a \$ 234,54 (43US\$ aproximadamente.).

Se debe tener en cuenta que un gran número de los hogares receptores de TS cumplen con los requisitos para ingresar a CP, pero no son incorporados en tiempo oportuno por el Gobierno de la Ciudad, obligándolos a subsistir con un monto insuficiente. A pesar de que la Dirección General de Ciudadanía Porteña informa que el procedimiento de traspaso de TS a CP oscila entre los 30 y 60 días, se presentan demoras injustificadas en el traslado de un hogar desde un programa a otro que llegan a plazos cercanos a un año. Frente a tales demoras, el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires presentó en junio de 2012 una acción judicial poniendo de resalto que durante el tiempo en que las personas esperan el acceso, no perciben el monto necesario para hacer efectivo su derecho a la alimentación¹⁴. En

¹³ Posteriormente, solo se produjeron altas de hogares provenientes del programa AADF, y desde Ticket Social.

¹⁴ El objetivo perseguido por dicha acción fue que se ordene al GCBA a cumplir con su obligación constitucional de garantizar el derecho a la salud integral, a la alimentación, a la igualdad y a la autonomía personal de todos los niños, niñas y adolescentes y personas con padecimiento en su salud mental que soliciten las prestaciones previstas en los programas alimentarios de la Ciudad de Buenos Aires. Para ello, el Ministerio Público Tutelar solicitó se ordene a la demandada adecuar la política pública en materia de alimentación para que de manera inmediata y permanente se garanticen los derechos referidos. Particularmente, se petitionó la inclusión en un plazo razonable al Programa Ciudadanía Porteña de todas las personas que así lo soliciten, y, mientras se sustancia dicha inclusión, se solicitó que, para aquellas personas receptoras del Programa Ticket Social, se ordene una adecuación del monto de la prestación obtenida, como mínimo, a las pautas previstas en el Programa Ciudadanía Porteña.

el marco de este proceso judicial se dictó una medida cautelar con fecha 4 de julio de 2013, a través de la cual se ordenó al GCBA que reglamente la Ley 1878 que creó Ciudadanía Porteña, es decir el procedimiento para la selección de los aspirantes. Y en relación con Ticket Social, se ordenó el establecimiento de criterios de distinción de hogares receptores que permitan que la prestación otorgada guarde relación con la integración del hogar. Asimismo, se ordenó una instancia o pauta de actualización periódica obligatoria del monto de los beneficios. El 28 de marzo de 2014 se hizo lugar parcialmente a dicha acción, ordenando al GCBA que en un plazo de 10 días cumpla con el dictado de la reglamentación de la Ley 1878. En efecto, el juez consideró que TS y CP son programas diferentes por varios aspectos. El primero, con menor cobertura y “de emergencia”, el segundo, de rango legal, con mayor cobertura y objetivos más amplios, no posee reglamentación pese a lo dispuesto en el artículo 9.º de la Ley 1878, lo que afecta su operatividad y efectividad. Además, apuntó el juez que la falta de reglamentación de dicha ley implica que, actualmente, sus potenciales receptores deban tramitar un “doble acceso”, con su consiguiente dilación temporal. Por otro lado, en cuanto a la homogeneidad del monto y su falta de relación con la composición familiar, el juez entiende que las particulares previsiones de la reglamentación de Ticket Social implican conceder menor protección a los hogares con niños o adolescentes, disminución que se agrava cuantos más niños y / o adolescentes conviven en el hogar. De modo que, paradójicamente, de acuerdo con la reglamentación actualmente vigente del Programa “Ticket Social”, la efectividad de los objetivos que se propone se reducen significativa y progresivamente cuanto más integrantes tenga el hogar beneficiario, vulnerando así el principio de igualdad. En otro orden de ideas, el juez entendió que el GCBA dejó de tomar como referencia la Canasta Básica Alimentaria del INDEC, mediante la realización de medidas concretas, como la confección de sus propios índices y su aplicación para determinar el valor de los beneficios de otros programas, por lo que entiende que la adopción de la variación de la Canasta Alimentaria calculada por el GCBA para la actualización de la asistencia básica de “Ticket Social” se impone no solo por el deber de las autoridades locales de preservar la autonomía de la Ciudad, sino también por aplicación del principio *pro homine* —que obliga a aplicar la norma, institución o interpretación más extensiva del derecho—. En consecuencia, el juez declaró inconstitucional el artículo 4.º, párrafos 2.º y 6.º, del Anexo de la Resolución 889-MDSGC-2013 (última reglamentación de ticket social por manda judicial), y ordenó al GCBA, que en el plazo de veinte (20) días adopte las medidas que estime conducentes

respecto del Programa “Ticket Social” a fin de establecer criterios de distinción de los hogares beneficiarios que permitan que la prestación otorgada guarde proporción con la integración de cada hogar y establecer una instancia o pauta de actualización periódica obligatoria del monto de los beneficios con base en los índices de la Canasta Alimentaria elaborada por la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad (ya no del INDEC). En síntesis, la respuesta judicial da cuenta de un criterio interpretativo en dirección de lo que plantean las directrices, a pesar de no haber sido invocadas.

2.2. EL FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE EN ARGENTINA: INICIATIVAS LEGISLATIVAS

La Directriz 7, sobre “Marco Jurídico”, propone que los Estados consideren “la posibilidad de incorporar disposiciones en sus leyes internas, que pueden incluir sus constituciones, declaraciones de derechos o legislación, con objeto de aplicar directamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada”. Al respecto, debe indicarse que Argentina no cuenta con una ley marco para el derecho a la alimentación. En noviembre de 2013, el Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina (FPH Argentina)¹⁵ presentó formalmente, en el ámbito de la Cámara de Diputados de la Nación, el Proyecto de Ley Marco de Derecho a la Alimentación Adecuada con Seguridad y Soberanía Alimentaria¹⁶, el cual tramitó bajo Expte. 7730-D-2013 y fue girado a las Comisiones de Acción Social y Salud Pública, y Presupuesto y Hacienda. El proyecto plantea una visión que responde al paradigma de la soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente apropiados producidos a través de métodos sostenibles y saludables, y su derecho a definir sus propios sistemas alimentarios y agrícolas, y define los lineamientos de política que el Estado debe encarar, habilitando alternativas para la acción y la intervención desde políticas públicas (no solamente políticas sociales, sino políticas financieras, fiscales, de salud, educación y cultura). Sin duda, la existencia de una Ley Marco como la que el FPH Argentina propone, constituiría un importante avance, en tanto permitiría interpelar directamente respuestas estatales con varios aspectos críticos tales como las ofrecidas al nivel nacional con el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria –PNSA¹⁷ o al

¹⁵ Constituido en marzo de 2011.

¹⁶ Disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=7730-D-2013>

¹⁷ El FPH Argentina en relación con PNSA se fijó en su Resolución 2/2012 el objetivo específico

nivel de jurisdicciones como la Ciudad de Buenos Aires con los programas Ticket Social y Ciudadanía Porteña.

El proyecto de Ley Marco, al no haber sido tratado en los años 2013 ni 2014, perdió estado parlamentario, pero fue presentado nuevamente en 2015,¹⁸ sin contar tampoco con tratamiento.

En relación con el FPH Argentina, el 4 de septiembre de 2014, la Delegación Argentina del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), en el marco del Acuerdo de Cooperación entre el PARLATINO y la FAO, convocó a una reunión en el Senado de la Nación de Argentina para acompañar la institucionalización del FPH local, constituido en marzo de 2011¹⁹. Participaron de la reunión el actual presidente del FPH Argentina, el Diputado Gastón Harispe; la directora de la Delegación Argentina del PARLATINO, Celia Arena; la expresidenta del FPH Argentina, Liliana Parada; senadores y diputados de las distintas fuerzas políticas que conforman actualmente el FPH en el país; autoridades del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Oficial a Cargo de la FAO en Argentina. Vinculado con el Proyecto de Ley Marco, el Diputado Harispe expresó que se volverían a poner en debate los conceptos de Seguridad y Soberanía Alimentaria y que la presentación del proyecto debería articularse en el marco de la Comisión de Agricultura en la Cámara de Diputados de la Nación. Sin embargo, no se ha retomado el debate del proyecto de Ley Marco ni se ha presentado otra propuesta en el mismo sentido desde la nueva conducción del FPH local.

2.3. VIGILANCIA EN ESPERA.

DÉFICITS EN LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN²⁰

La Directriz 17, sobre “Vigilancia, indicadores y puntos de referencia”, establece que “los Estados tal vez deseen establecer mecanismos para vigilar y evaluar la aplicación de las presentes directrices con vistas a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de conformidad con su capacidad y aprovechando los sistemas de información existentes y tratando de subsanar la falta de información” y que “en este proceso de evaluación, los Estados deberían

de “Efectuar una revisión de la Ley 25.724 del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”.

¹⁸ Expte. 2843-D-2015, presentado por el Diputado Nacional, Claudio Lozano, disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2843-D-2015>

¹⁹ Datos del encuentro en: <http://www.fao.org/argentina/noticias/detail-events/es/c/242694/>

²⁰ En relación a este punto, agradecemos especialmente las contribuciones de la investigadora Mora Kantor.

asegurarse de que la recopilación, la gestión, el análisis, la interpretación y la difusión de información se realicen con un enfoque participativo”.

Relacionado con la directriz 17, se han analizado las principales dificultades en Argentina en materia de producción de información sobre situación socioeconómica de la población y sobre desempeño de políticas y programas sociales nacionales, y los déficits en torno a garantías de acceso a la información pública (falta de ley nacional de acceso a información / retroceso en publicación de informes de la Sindicatura General de la Nación).

La principal dificultad en materia de producción de información en la Argentina se relaciona con la medición de la pobreza y la indigencia. El organismo rector en materia estadística, a nivel nacional (el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC–), no publica estadísticas de pobreza desde el primer semestre del año 2013; es decir, hace más de un año que la Argentina no cuenta con datos oficiales que reflejen la cantidad de personas en situación de pobreza y / o indigencia que hay en el país. Las autoridades del organismo y el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) han fundamentado este atraso en dos cuestiones: i) la modificación a partir del mes de enero de 2014 de la metodología de elaboración del índice de precios al consumidor a partir del cual se calcula la inflación, ii) la interrupción abrupta de las mediciones de canastas básicas utilizadas para medir los niveles de incidencia de pobreza y de indigencia. En la sesión informativa al Congreso de la Nación del mes de abril²¹, el JGM informó que el método de línea de pobreza e indigencia no se utilizaría más para calcular la cantidad de personas en situación de pobreza, y señaló que el método era ya obsoleto, debido a que solo consideraba los ingresos monetarios de los hogares y no las políticas públicas de inversión en infraestructura. En la misma sesión se informó que el INDEC, junto con un grupo de países latinoamericanos, estaba analizando otros métodos para medir las condiciones de vida de la población. Sin embargo, hasta 2014, la Argentina siguió sin difundir esta nueva medición, ni la anterior.

Otro caso que se puede señalar vinculado con déficits en la producción de información es el Boletín de la seguridad social –del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que presenta estadísticas sobre asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones (contributivas y no contributivas)–, del cual se encuentra disponible como último informe el correspondiente al

²¹ El artículo 101 de la Constitución Nacional establece que el Jefe de Gabinete de Ministros debe asistir una vez por mes de forma alternada al Congreso para informar a los diputados y senadores nacionales sobre la marcha del gobierno.

segundo trimestre de 2012, y los anteriores han sido discontinuados de la página web ministerial.

En lo que respecta al Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales –SIEMPRO–²², durante los últimos diez años ha habido una desactivación sistemática de la información del organismo. El SIEMPRO fue creado a fines de la década de los noventa con el propósito de mejorar las condiciones de eficiencia, equidad y transparencia de las intervenciones sociales destinadas a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social, y sus acciones estaban dirigidas a proveer al Estado Nacional, a las provincias y a los municipios, técnicas e instrumentos metodológicos para la recolección, sistematización y análisis de información social y para la capacitación de recursos humanos, con el fin de mejorar la formulación, gestión y evaluación de los programas y proyectos sociales; brindaba asistencia técnica, capacitación, equipamiento e información permanente a los organismos gubernamentales del área social y producía información e investigación actualizada sobre pobreza y vulnerabilidad social, evaluaba y monitorizaba programas sociales, y capacitaba recursos humanos en política y gerencia social en todo el país. Una de las intervenciones más importantes que realizaba el SIEMPRO era la agregación de valor a la información disponible en las fuentes secundarias oficiales existentes a partir de su procesamiento y análisis por requerimiento de diferentes solicitantes (organismos gubernamentales y no gubernamentales) y para operaciones propias. En ese sentido se señalan las fuentes producidas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en especial los censos de población y vivienda, y la Encuesta Permanente de Hogares, las estadísticas vitales confeccionadas por el Ministerio de Salud y otras fuentes oficiales nacionales e internacionales. A su vez, el SIEMPRO contaba con la producción de información a partir de fuentes propias, a saber: i) el Sistema Integrado de Monitoreo, que producía información permanente y regular sobre el desempeño de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; ii) el Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM), que reunía información sobre los beneficiarios actuales y potenciales de programas sociales; y iii) la Encuesta de Desarrollo Social y Acceso a Servicios y Programas Sociales. A partir del 2003, de manera paulatina, el SIEMPRO fue quitando información de su sitio web, terminando por constituirse como un organismo cuya finalidad es la

²² Para mayor desarrollo ver en GAMALLO (2004).

producción en el interior del Gobierno²³, llegando al punto tal de desactivar su página web durante 2007-8 (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2008).

Estos déficits en materia de información son concordantes con los escasos datos disponibles sobre las dos políticas sociales con mayor presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social: las Pensiones No Contributivas (último dato del año 2012), y el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (último dato junio 2011).

Dado que el Estado no es un todo homogéneo, puede encontrarse información de mejor calidad en los Ministerios de Salud y de Educación. De todas formas, las acciones vinculadas con la investigación social en el campo de las políticas sociales (en tanto los déficits en la producción de información) suelen valerse del análisis de los mensajes de los proyectos de presupuesto, los informes del Jefe de gabinete de Ministros en el Congreso de la Nación y la información obtenida a través de la única herramienta nacional en materia de acceso a la información pública (Decreto 1172/03) que se abordará a continuación. En el apartado donde se desarrollan los indicadores de progreso para la medición del derecho a la alimentación se pueden constatar los déficits señalados, y los límites de las fuentes de información disponibles.

2.3.1. *Sobre el acceso a la información pública*

Si bien el derecho de acceso a la información pública se encuentra consagrado en los artículos 1, 14, 16, 32 y 33, y 75 inciso 22 de la Constitución argentina²⁴, nuestro país –al igual que otros países latinoamericanos como la República Bolivariana de Venezuela, el Estado Plurinacional de Bolivia y Costa Rica– no cuentan con una ley integral que reglamente el derecho para los tres poderes del Estado.

Al nivel federal, existe en la Argentina un decreto presidencial sancionado en el año 2003 (Decreto 1172/03)²⁵. El mismo rige únicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, y su fuente normativa le resta

²³ Para conocer el estado actual de la información del programa se sugiere consultar la página web del organismo (www.siempro.gov.ar).

²⁴ Este es el inciso que otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos. El derecho de acceso a la información pública está reconocido en artículo 1 y 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁵ <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

legitimidad y sostenibilidad (a diferencia de una ley, puede ser derogado mediante otro decreto).

Los miembros del Congreso argentino intentaron en dos ocasiones arribar a los consensos necesarios para sancionar una ley en esta materia. En ambas ocasiones el proceso quedó trunco y los proyectos debatidos perdieron estado parlamentario. Durante 2003, 2004 y 2005 los legisladores trataron un proyecto de ley diseñado por la Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. El proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, pero las modificaciones al proyecto original efectuadas en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado impidieron su sanción. En el 2010, el tema regresó a la agenda pública y el Senado le otorgó media sanción a un proyecto de ley que sintetizaba diferentes proyectos presentados. El tratamiento del proyecto se estancó al pasar a la Cámara de Diputados y terminó perdiendo estado parlamentario a finales del 2012.

En los últimos años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó dos fallos emblemáticos en los que, además de reconocer al derecho de acceso a la información pública en tanto derecho humano, estableció pautas para su interpretación y puesta en acción, e instó al Poder Legislativo Nacional a sancionar una ley integral que reglamentara el ejercicio del derecho de acceso a la información en los tres poderes del Estado.

Así, en el fallo “Asociación por los Derechos Civiles c/ EN PAMI – (dto. 1172/03s/amparo Ley 16.986”, emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en el 2012, se señala que el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan. En ese sentido, el Estado tiene obligación de suministrar la información solicitada y dar respuesta fundamentada a la solicitud en caso de negativa, de conformidad con las excepciones dispuestas. Se ha sostenido que toda vez que la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del Gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a ese derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

En el otro fallo a destacar, de principios de 2014, la CSJN, en “CIPPEC c/ EN – M. Desarrollo Social–Dto. 1172/03 s/amparo Ley 16.986”, obliga al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a entregarle a la organización de la sociedad civil CIPPEC, la información que esta había solicitado referida a la distribución de planes de ayuda social, y expresa que en tanto

[...] diversos órganos de la administración han adoptado posiciones opuestas respecto del alcance que corresponde asignar al derecho de acceder a la información pública, [se pone] de manifiesto la imperiosa necesidad de contar con una ley nacional que regule esta trascendente materia. Resulta indispensable que el legislador establezca, con alcance general, pautas uniformes que permitan el efectivo ejercicio del derecho a acceder a la información en poder del Estado.

Lo antedicho surge del hecho de que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social sí entregaba la información que el Ministerio de Desarrollo Social negaba, amparándose en la Ley de Protección de Datos Personales 25.326. Dos organismos del Poder Ejecutivo Nacional tenían interpretaciones contradictorias con relación al carácter público o reservado de la información sobre planes sociales. La CSJN aduce, con razón, que esta inconsistencia se debe a la falta de una norma general que marque pautas de interpretación y que habilite una autoridad de aplicación con facultades legales y capacidades reales de garantizar el ejercicio del derecho en todos los ámbitos públicos estatales.

A pesar de estos antecedentes en la justicia, Argentina sigue sin sancionar una norma general que regule el derecho de acceso a la información en los tres poderes del Estado, y las prácticas gubernamentales tienden a la opacidad. Un estudio elaborado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) en 2013 señala que la mayor parte de las solicitudes de información presentadas ante el Poder Ejecutivo recibieron respuestas incompletas, sin ninguna justificación, y que, en otros tantos casos, las agencias invocan la ley de datos personales para restringir la información en manos del Estado (ADC, 2013). El Estado argentino también ha retrocedido en materia de transparencia activa. Un ejemplo de ello es la interrupción en la publicación de los informes de auditoría del principal organismo encargado del control interno del Estado, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Hasta la gestión del actual síndico, el contenido de los informes era público. En la actualidad, únicamente se publican el título y el objeto. Frente a ello, no solo los ciudadanos ven restringido el acceso a esta información de control, sino que también la Auditoría General de la Nación (AGN) tiene dificultades en

el acceso a la información producida por la SIGEN, aun cuando esta última está obligada por ley a entregar información a la AGN y denunciar ante esta las irregularidades que verifica²⁶.

2.4. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN ARGENTINA Y SU ACCIONAR EN RELACIÓN CON LA ALIMENTACIÓN

La Directriz 18 establece que

[...] los Estados que hayan adoptado, como política nacional o en sus leyes, un enfoque basado en los derechos y que tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo, tal vez deseen incluir en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Se alienta a los Estados que no tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo a establecerlos.

Al respecto, cabe decir que Argentina cuenta con un Defensor del Pueblo, establecido constitucionalmente (artículo 86 de la Constitución Nacional) y que ha impulsado un caso paradigmático en materia de derecho a la alimentación en el país vinculado con grupos en situación de vulnerabilidad. Se trata del caso “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco)”²⁷. En su fallo, del año 2007, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, con base en el amparo del Defensor del Pueblo por las condiciones de vida de poblaciones indígenas, dispuso:

[...] ordenar al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco el suministro de agua potable y alimentos a las comunidades indígenas que habitan en la región sudeste del Departamento General Güemes y noroeste del Departamento Libertador General San Martín de esa provincia, como así también de un medio de transporte y comunicación adecuados, a cada uno de los puestos sanitarios [...].

Más allá del mencionado caso, la institución no presenta un plan específico vinculado a la realización progresiva del DaAA. Si bien el Defensor del Pueblo puede recibir denuncias o quejas de particulares para la protección de los derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional

²⁶ Al respecto, en el año 2011, tuvo lugar una fuerte controversia judicial entre estos dos organismos pertenecientes al sistema de control horizontal del Estado argentino: la SIGEN se negó durante un año a entregar la información del año 2009 requerida por la AGN, que solo fue entregada luego de un fallo judicial de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativa.

²⁷ Citado en DE SCHUTTER, O. (2012) y disponible en <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2012/07/Fallo-Chaco-defensor-del-pueblo.pdf>

y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración, entre las áreas temáticas en que se encuentra dividida la institución²⁸, no hay ninguna referida directamente al DaAA. Y respecto de información disponible en el sitio web del organismo sobre temática alimentaria, solo se encuentra en el área “Salud, Acción Social, Educación y Cultura” un documento con información sobre prevención para el consumo de alimentos sanos y seguros, de fecha marzo de 2011.

De modo más general, y en relación con la institución Defensor del Pueblo en Argentina, es para destacar fuertemente el reclamo de diferentes organizaciones de la sociedad civil²⁹ en tanto desde el año 2009 el organismo se encuentra acéfalo tras la renuncia de su titular. Y, más recientemente, el 10 de diciembre de 2013, vencieron los mandatos otorgados a los Defensores del Pueblo Adjuntos, designados en el año 2004 y cuyos mandatos fueron extendidos por la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación en 2009. Esta situación implica una clara debilidad institucional en desmedro del debido resguardo de los derechos humanos en el país. En este contexto, el Congreso de la Nación debe llevar a cabo el proceso dispuesto por la Constitución Nacional tendente a nombrar al nuevo titular de esta importante entidad. El Defensor del Pueblo de la Nación deberá ser una persona ampliamente comprometida con el Estado de Derecho y la vigencia de los derechos fundamentales, y gozar de una importante legitimidad para que su capacidad de acción se expanda y fortalezca, sobre todo en pos de la defensa de las personas más desaventajadas de nuestra sociedad. En tal sentido, durante el 2014, las organizaciones de la sociedad civil ACIJ, ADC, Fundación Poder Ciudadano, FARN e INECIP generaron una iniciativa que promueve el establecimiento de criterios básicos que deban cumplir los potenciales aspirantes y que se asegure un procedimiento de selección transparente y con una amplia y efectiva participación de toda la sociedad. En apretada síntesis, se señala que el proceso de designación de nuevas autoridades de la Defensoría del Pueblo debe comenzarse con urgencia, y debe garantizarse su publicidad, transparencia, e instancias de participación ciudadana adecuadas –incluyendo la oportunidad de recepción de postulaciones, la difusión pública

²⁸ Las áreas son: “Derechos Humanos”, “Salud, Acción Social, Educación y Cultura”, “Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”, “Servicios Públicos” y “Seguridad Social y Empleo”.

²⁹ Ver más detalles en el documento “Una defensoría para el pueblo”, de las ONG Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), y Poder Ciudadano, disponible en <http://es.scribd.com/doc/209878873/Documento-DPN-Final>

masiva de los candidatos y sus antecedentes, la posibilidad de presentación de impugnaciones, la implementación de instancias de debate público sobre el perfil de la Defensoría y de los postulantes a conducirla, y la rendición de cuentas en torno a la valoración de dichas instancias por parte de los decisores que previó nuestra Constitución—.

2.5. MIDIENDO EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: INDICADORES DE PROGRESO³⁰

La Directriz 19, sobre “dimensión internacional”, establece que los Estados deberían aplicar las medidas, las acciones y los compromisos de alcance internacional para lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, y agrega que

[...] los órganos y los organismos especializados relacionados con los derechos humanos deberían continuar mejorando la coordinación de sus actividades sobre la base de la aplicación sistemática y objetiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la promoción de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

En relación con la directriz 19, se propone hacer foco en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en donde se encuentra operativo el sistema de informes nacionales previsto en el Protocolo de San Salvador (PSS), y se han confeccionado indicadores de progreso para la medición del cumplimiento de diferentes derechos sociales, entre ellos el derecho a la alimentación.

En el ámbito del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos (SIDH), deben destacarse los artículos 12, 15 y 17 del Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Organización de los Estados Americanos, 1988), que contempla específicamente el derecho a la alimentación. A la fecha, el Protocolo ha sido ratificado por 16 Estados de la región, y cuenta con un Grupo de Trabajo para el análisis de los informes previstos en el Protocolo de San Salvador (PSS), en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA)³¹. Desde el Grupo de Trabajo se ha desarrollado

³⁰ Sobre la importancia de contar con un sistema de indicadores para la medición del cumplimiento de DESC por parte de los Estados, ver: PAUTASSI (2010a) y BALARDINI y ROYO (2012).

³¹ Compuesto por tres representantes gubernamentales titulares, un experto independiente en representación de la academia y de la sociedad civil, un experto integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y sus respectivos suplentes.

un modelo de indicadores de progreso para la medición del cumplimiento de los distintos derechos incorporados en el Protocolo y que constituye la guía sobre la cual los Estados parte confeccionarán sus informes nacionales³². El derecho a la alimentación adecuada integra el segundo agrupamiento de derechos, (derechos laborales y sindicales, derecho a la alimentación adecuada, derecho al medio ambiente sano y derechos culturales), y los Estados-parte deberán remitir sus informes de este agrupamiento en junio 2016, y desde esa fecha, contados tres años, es decir, en 2019, ya un único informe que contenga todos los derechos. Los indicadores requieren la creación y adopción de nuevas capacidades estatales, reformas o ajustes en el organigrama estatal que permitan producir y difundir los datos necesarios que den cuenta de la información que los indicadores requieran, la capacitación de funcionarios para el relevamiento y sistematización de la información necesaria, la sanción de leyes de acceso a la información, entre otros mecanismos estatales que habiliten el funcionamiento de esta forma de monitorización. Los indicadores definidos en este contexto incluyen indicadores estructurales, de proceso y de resultado, como también señales de progreso cualitativas, siempre bajo la definición de categorías y principios transversales, a saber: recepción del derecho, contexto financiero y compromisos presupuestarios, capacidades estatales, igualdad y no discriminación, acceso a la información y a la justicia. A su vez, de manera transversal se consideran indicadores de género, de etnia y de respeto a los derechos de los niños, niñas y los adolescentes, las personas con discapacidad y los adultos mayores. En síntesis, instrumentos de este tipo implican un mecanismo de monitorización y supervisión internacional a los Estados, pero, a la vez les reporta a las propias estructuras estatales mecanismos sistemáticos de evaluación que posibilitan una mayor institucionalidad desde un enfoque de derechos humanos y, a la vez, permiten un mejor desarrollo de las políticas públicas. En el campo del derecho a la alimentación, sin dudas, va a precisar las responsabilidades estatales y delimitar el contenido de las respuestas estatales.

En concordancia, los esfuerzos de la investigación se orientaron a verificar la disponibilidad de los indicadores requeridos para la Argentina. Con este objetivo, se relevaron las fuentes de información disponibles,

³² OEA (2015) Indicadores de Progreso para la medición de Derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador". Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Washington, DC, febrero 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/sedi/dis/protocolo-ssv/>

particularmente: a) Bases de datos oficiales de Argentina con información vinculada con los ítems que estipulan los indicadores, b) Estudios empíricos vinculados con los ítems que estipulan los indicadores, y que contengan información estadística sobre datos sociodemográficos y económicos.

El relevamiento fue completado con el análisis de fuentes documentales, utilizando los indicadores de progreso y señales de progreso cualitativas. En muchos de los casos, debido a los déficits de información pública o de acceso a la misma, no se ha podido calcular el indicador solicitado por el GTPSS. Sin embargo, la utilidad del ejercicio realizado es precisamente alertar sobre la necesidad de diseñar y recolectar la información faltante, y el valor del cuadro que se presenta en el ANEXO del presente trabajo constituye una primera aproximación para el cálculo de los indicadores para el DaAA en Argentina, la cual deberá ser completada en un futuro estudio, sumando otras actividades de investigación (verbigracia, pedidos de informes por medio del sistema establecido en el Decreto de Acceso a la Información Pública, entrevistas con un mayor número de informantes clave, entre otros).

CONCLUSIONES

- En Argentina el derecho a la alimentación se encuentra consagrado en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (cfr. artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional), y asimismo el país ha ratificado el Protocolo de San Salvador y el Protocolo Facultativo del PIDESC.
- Pese a tales progresos en materia de reconocimiento del derecho a la alimentación, no se ha podido concretar aún en el nivel local la sanción de una ley nacional marco de derecho a la alimentación. El proyecto de ley marco presentado por el Frente Parlamentario contra el Hambre de Argentina en 2013 y vuelto a presentar en 2015 no ha contado con tratamiento, y el tema se encuentra fuera de la agenda de debate prioritario actual.
- Sin embargo, efectivamente se ha instrumentado por ley en el país el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) –Ley 25.724–, surgido en el contexto poscrisis de 2001 / 2, aunque genera una política pública con diferentes aspectos críticos desde un enfoque basado en derechos humanos. Por citar algunos, en cuanto al respeto del “contenido mínimo” del derecho a la alimentación, se ha señalado que las prestaciones

alimentarias directas del PNSA no han sido adecuadas ya que no han brindado los alimentos necesarios en las cantidades necesarias, y la accesibilidad material también ha sido observada en tanto los montos de las tarjetas para compras de alimentos han sido insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias conforme los precios de la canasta básica de alimentos, que quedaron por encima de la prestación. Por otra parte, el PNSA vulnera los principios de universalidad (dentro del propio universo seleccionado por la Ley 25.724) y de igualdad, al provocar desigualdades arbitrarias entre distintas personas que se encuentran en igual situación: en lo concreto, el plan ha sido limitado a un sector de la población desde su misma ley de creación, pero luego, dentro del criterio de focalización propuesto por el plan, no ha existido cobertura universal. Ya sea por falta de firma de convenios entre el Estado Nacional y las diferentes jurisdicciones, o por falta de adecuados diagnósticos e identificación de potenciales destinatarios de la política, o por irregularidades, hubo personas que no pudieron acceder al PNSA, aunque reunían los requisitos.

- Las respuestas estatales también han sido deficitarias en jurisdicciones locales. Por ejemplo, en el caso de análisis de los programas alimentarios Ciudadanía Porteña y Ticket Social implementados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, si bien se ha afirmado que Ciudadanía Porteña (CP) fue un programa innovador y de ampliación de cobertura e impacto dentro de la población en situación de mayor vulnerabilidad de la Ciudad al momento de su creación (noviembre de 2005), las nuevas gestiones de Gobierno no profundizaron en la implementación de CP, sino que se creó el programa Ticket Social, cuyo objetivo era la misma población y con requisitos de acceso similares, pero dando derecho a una prestación de un monto notablemente reducido y mucho menor al de CP, y sin relación alguna con los requerimientos mínimos de la Canasta Alimentaria. Por lo dicho, la respuesta al derecho a la alimentación que las políticas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires han dado representa una transformación regresiva en relación con el piso mínimo logrado en años anteriores.
- Vinculado con cuestiones institucionales referidas a la producción y acceso a información pública (de vital importancia para el diseño y gestión de políticas), se han identificado diferentes aspectos críticos. Entre ellos se destacan la producción estadística al nivel nacional, en cabeza del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC– que no

publica estadísticas de pobreza desde el primer semestre del año 2013; es decir, hace más de un año que la Argentina no cuenta con datos oficiales que reflejen la cantidad de personas en situación de pobreza y / o indigencia que hay en el país. En lo que respecta al Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales –SIEMPRO–, durante los últimos años ha habido una desactivación sistemática de la información del organismo. En materia de legislación, el país no cuenta con una ley integral que reglamente el derecho de acceso a la información para los tres poderes del Estado, pese a que han existido en los últimos años dos ocasiones concretas de tratamiento de proyectos en ese sentido en el Congreso Nacional (con media sanción en ambos casos), y pese a que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó fallos instando al Poder Legislativo Nacional a sancionar una ley integral de acceso a la información. Por último, otro punto a mencionar es la interrupción de la publicación de los informes de auditoría del principal organismo encargado del control interno del Estado, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Hasta la gestión del actual síndico, el contenido de los informes era público. En la actualidad únicamente se publican el título y el objeto. Frente a ello, no solo los ciudadanos ven restringido el acceso a esta información de control, sino que también la Auditoría General de la Nación (AGN) –organismo en cabeza del control externo del Estado– tiene dificultades en el acceso a la información producida por la SIGEN, aun cuando esta última está obligada por ley a suministrarle información.

- En cuanto al Defensor del Pueblo –institución que impulsó en 2007 un caso jurisprudencial resonante relacionado con el derecho a la alimentación adecuada–, el mismo no presenta un plan específico vinculado a la realización progresiva del DaAA, y por otra parte el organismo se encuentra acéfalo desde el año 2009, despertando la preocupación de diferentes organizaciones de la sociedad civil.
- Un aspecto que puede resultar muy positivo de cara a la producción de información sobre el derecho a la alimentación en el país es, dentro del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos, la aprobación de los indicadores de progreso del Protocolo de San Salvador. Los indicadores requieren la creación y adopción de nuevas capacidades estatales, reformas o ajustes en el organigrama estatal que permitan producir y difundir los datos necesarios para dar cuenta de la información que los indicadores demandan, la capacitación de funcionarios para el relevamiento y desagregación de la información necesaria, la sanción

de leyes de acceso a la información, entre otros mecanismos estatales que habiliten el funcionamiento de esta forma de monitorización.

- Precisamente, haber realizado una primera aproximación para el cálculo de los indicadores de progreso para el DaAA deja en claro los déficits en relación con el reconocimiento efectivo de este derecho. En primer lugar, el hecho de contar con las ratificaciones correspondientes de los principales instrumentos internacionales en materia de DESC no se ha traducido en una agenda de políticas públicas coherente con dicho compromiso jurídico. No solo no se ha logrado avanzar en la sanción de un marco normativo amplio, a pesar de las diversas iniciativas en marcha, sino que, además, las respuestas que se han dado son programas focalizados que distan de un abordaje integral que el enfoque de derechos demanda. Por otra parte, debido a los problemas y déficits de información existentes, particularmente en relación con la producción y acceso, pero también con el nivel de la disponibilidad de información en las provincias, se demuestra una falta de cumplimiento de los compromisos asumidos.
- La dificultad para calcular algunos de los indicadores, particularmente en las categorías transversales como acceso a la justicia, evidencia problemas centrales en términos de garantías de empoderamiento para la ciudadanía, lo que agrava aún más la responsabilidad estatal en materia de garantías ciudadanas.
- En materia de programas y planes sociales, el elevado número de iniciativas en diferentes unidades ministeriales, de distinta jerarquía y orden normativo, da cuenta de respuestas aisladas, alejadas de las necesidades interdependientes y universales que el derecho a la alimentación requiere.
- El cálculo de los indicadores, en el marco de los requerimientos que el GTPSS demanda de los Estados parte del Protocolo de San Salvador, al haber sido diseñados bajo un principio de devolución, ofrece una orientación clara del estado en el que se encuentra Argentina, dos años antes de que se deba presentar el informe oficial del país, con lo cual los resultados que se han presentado en este informe ofrecen la oportunidad de advertir sobre los déficits existentes y la necesidad de revisar las políticas públicas destinadas a garantizar el derecho a la alimentación adecuada. Asimismo, ha permitido indagar algunas de las brechas en materia de capacidades estatales, todo lo cual potencia los resultados alcanzados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*(88), 35-50.
- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En V. Abramovich, & L. Pautassi (Edits.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Arcidiácono, P. (2012). *La Política del "Mientras Tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Arcidiácono, P., & Carrasco, M. (2012). Derechos, participación social y actividad parlamentaria en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Buenos Aires, Argentina.
- Asesoría General Tutelar. (2011). Programa Ciudadanía Porteña ¿con todo derecho? Fortalezas y debilidades de las transferencias monetarias condicionadas focalizadas en niños, niñas y adolescentes. Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Asociación por los Derechos Civiles. (mayo de 2013). Un derecho débil: Investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la Argentina. Buenos Aires, Argentina.
- Auditoría General de la Nación. (s. f.). Detalle de informes sobre Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.
- Balardini, L., & Royo, L. (2012). Indicadores para medir la satisfacción del derecho a la alimentación. Una mirada desde las potencialidades de esta herramienta metodológica. En L. Pautassi, & C. Zibecchi (Edits.), *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado* (págs. 28-52). Buenos Aires, Argentina: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2008). *Informe Anual Derechos Humanos en Argentina año 2008*. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- De Schutter, O. (septiembre de 2011). Una revolución de derechos: la aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe. *Nota Informativa*(6).
- Food and Agriculture Organization. (2008). *Methods To Monitor The Human Right To Adequate Food* (Vol. I). Roma, Italia: Food and Agriculture Organization.
- Food and Agriculture Organization. (2008). *Methods To Monitor The Human Right To Adequate Food* (Vol. II). Roma, Italia: Food and Agriculture Organization.
- Gamallo, G. (2004). La información como problema de las Ciencias Sociales y problema de gestión de la política social: la experiencia del SIEMPRO. En J. M. Palacio, J. Bertranou, & G. Serrano (Edits.), *En el país del no me acuerdo : (des)memoria*

- institucional e historia de la política social en la Argentina* (págs. 233-258). Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Maximiliano, C. (2012). Políticas sociales en el Congreso de la Nación Argentina: 2002-2009. *Tesis de Maestría*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2012). El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria: de la emergencia a la seguridad alimentaria. *Documento elaborado por la Subsecretaría de Políticas Alimentarias, presentado ante FAO*. Argentina.
- Ministerio de Economía y Finanzas públicas de la Nación. (s. f.). Detalles de la cuenta de inversión años 2003-2012. Argentina.
- Naciones Unidas. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Nueva York, Estados Unidos de América: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OHCHR).
- Organización de Estados Americanos. (2013). Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. *Segundo agrupamiento de derechos*. Washington, D. C., Estados Unidos: Organización de Estados Americanos.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2004). *Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva al derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2011). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Organización de los Estados Americanos. (17 de noviembre de 1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Protocolo de San Salvador*. San Salvador.
- Organización de los Estados Americanos. (2015). *Indicadores de Progreso para medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. Washington, D. C.: OEA. Recuperado el 27 de febrero de 2017, de http://www.oas.org/en/sedi/pub/indicadores_progreso.pdf
- Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En V. Abramovich, & L. Pautassi (Edits.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.
- Pautassi, L. (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Pautassi, L. (2012). La alimentación desde un enfoque de derechos. Problemas persistentes, oportunidades emergentes. En L. Pautassi, & C. Zibecchi (Edits.),

Respuestas Estatales en torno a la alimentación y al Cuidado. Buenos Aires, Argentina: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe.

Pautassi, L., & Abramovich, V. (2011). *La medición de derechos en las políticas sociales.* Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto.

Pautassi, L., & Carrasco, M. (2013). Políticas sociales y legislación para la garantía y protección del Derecho a la Alimentación Adecuada en Argentina. *Documento de Proyecto.* Buenos Aires, Argentina: Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires. Obtenido de <http://www.dspp.com.ar/>

Pautassi, L., & Zibecchi, C. (Edits.). (2012). *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado.* Buenos Aires, Argentina: Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina. (2009). *Guía para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a Nivel Local.* Buenos Aires, Argentina: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina (PNUD).

Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2006). *Lineamientos de Políticas Sociales. Documento Institucional.* Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Anexo

COMENTARIOS PRELIMINARES

- i) En la tabla que acompaña este anexo, se reproduce el cuadro de Indicadores del Derecho a la Alimentación Adecuada tal como el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador solicita informes a los Estados Partes (OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13), y con breves referencias a la información recabada.
- ii) En el apartado “Observatorio Alimentación” del sitio web del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (www.dspp.com.ar), se presenta, dentro del Documento de Proyecto de la Investigación ODA-ALC 2014, un mayor desarrollo de la información exhibida en el cuadro que aquí se acompaña. Así, de cada ítem que en el cuadro se indica con un * –asterisco–, se encontrará información complementaria en el Documento de Proyecto. Al respecto, se sugiere una lectura conjunta del cuadro y su complemento descriptivo.
- iii) Dado que la Argentina es un Estado Federal, se quiere aclarar que, a los efectos del trabajo aquí desarrollado, solo se ha considerado la información disponible al nivel nacional y en algunos casos de la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave			
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos	Resultados
Recepción del derecho	<p>1. Ratificación por parte del Estado de tratados internacionales de derechos humanos que reconocen, entre otros, el derecho a la alimentación adecuada:</p> <p>a) PIDESC y Protocolo Facultativo Sí. PIDESC ratificado por Ley 23.313 de abril de 1986. Cuenta con jerarquía constitucional post reforma constitucional de 1994. Protocolo Facultativo: en diciembre de 2011 Argentina depositó el instrumento de ratificación del Protocolo, convirtiéndose en el 5.º país del mundo en hacerlo.</p> <p>b) CEDAW y Protocolo Facultativo Sí. CEDAW ratificada por Argentina por Ley 23.179 de mayo de 1985. Cuenta con jerarquía constitucional post reforma constitucional de 1994. Protocolo Facultativo aprobado por ley 26.171 en diciembre de 2006.</p> <p>c) Convención de Derechos del Niño (CDN) Sí. Ratificada por Ley 23.849 de septiembre de 1990. Cuenta con jerarquía constitucional post reforma constitucional de 1994).</p> <p>d) Convención sobre el estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Sí. Ratificación de Argentina de ambos instrumentos en 1961 y 1967 respectivamente.</p> <p>e) Convención sobre el Estatuto de los apátridas de 1954 Sí. Ratificación por Argentina en junio de 1972. Ley 19.510.</p>	<p>1. Existen políticas públicas o programas en las siguientes áreas (Estas áreas miden la manera en que han sido incorporadas las principales obligaciones del derecho en la política pública como una forma de evaluar la asimilación de la perspectiva del derecho a la alimentación adecuada en la acción estatal):</p> <p>a) Erradicación del hambre <i>Plan Nacional de Seguridad Alimentaria</i> (datos sobre el PNSA en el apartado 2 del cuerpo del trabajo).</p> <p>b) Erradicación de la desnutrición infantil <i>Programa PROMIN Materno Infantil del Ministerio de Salud de la Nación</i>.*</p> <p>c) Erradicación de la desnutrición materna <i>Programa PROMIN</i>*</p> <p>d) Acceso a consumo mínimo de agua - <i>Plan Agua más Trabajo</i>*, - <i>Programa de Tarifa Social</i>*, - <i>Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020</i>*.</p>	<p>1. Tasa de mortalidad por malnutrición x cada 100.000 habitantes 1,7 cada 100.000 para el bienio 2004-2005 (en menores de 15 años) Fuente: http://www.msal.gov.ar/promin/publicaciones/pdf/2-capitulodos-sana.pdf</p> <p>2. % de personas (desagregadas por género, edad, etnia, situación geográfica, estatus socio-económico, situación particular (HIV / SIDA, privados de libertad), que padecen inseguridad alimentaria y nutricional De este punto, solo se pudieron obtener porcentajes de algunos de los datos, a saber: 6,6 % de hogares con moderada inseguridad alimentaria. 4,6 % de hogares con severa inseguridad alimentaria Fuente: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Informe_Inseguridad_Alimentaria_doc_de_trabajo.pdf (Se trata de un estudio de una universidad privada).</p> <p>3. % de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (Indicador ODM) Porcentaje menor a 5 % en el país. Fuente: http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf</p> <p>4. % de hogares sin acceso a servicios básicos de saneamiento (ODM, N.º 7) 51,1 %, a 2011. Fuente: http://www.politicassociales.gov.ar/odm/pdf/IP2012.pdf Cuadro de página 89.</p>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave		Resultados
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos
Recepción del derecho	<p>f) Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad <i>Sí. Ratificación por Argentina por ley 25280. Sancionada: Julio de 2000.</i></p> <p>g) Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias <i>Sí. Ratificación por Argentina por ley 26.202. Sancionada: diciembre 13 de 2006. Promulgada de hecho: enero 10 de 2007.</i></p> <p>h) Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, <i>Argentina votó a favor.</i></p> <p>i) Directrices Voluntarias FAO de apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional. <i>Sí. Adoptadas por los Estados miembros de FAO.</i></p> <p>j) Principales instrumentos sistema interamericano: Declaración Americana de Derechos del Hombre, Convención Americana de Derechos Humanos, Carta Social de la OEA, <i>Declaración Americana sin ratificación pero con jerarquía constitucional post reforma de 1994. Convención Americana también con jerarquía constitucional, y había sido antes ratificada por Argentina por Ley 23.054 de marzo de 1984. En relación a la Carta de la OEA, Argentina la ratificó en octubre de 1956.</i></p>	<p>e) Eliminar los ácidos grasos trans en los alimentos y reemplazarlos por ácidos grasos insaturados <i>Reciente modificación del Código Alimentario de Argentina en donde se prohíbe en el país la producción y venta de grasas trans*.</i></p> <p>e) Disminuir el contenido de sodio / sal en los alimentos <i>Iniciativa "Menos sal más vida" del Ministerio de Salud de la Nación*.</i></p> <p>f) Reducir el contenido de azúcares libres en los alimentos y en las bebidas sin alcohol <i>Plan Nacional Argentina Saludable*.</i></p> <p>g) Promoción de la disponibilidad de alimentación saludable en todas las instituciones públicas incluyendo escuelas y otros lugares de trabajo - <i>Plan Nacional Argentina Saludable*</i> - <i>Publicación Kioscos saludables del Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI), conteniendo detalles de leyes y proyectos de ley sobre</i></p> <p>5. % de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema total, urbana y rural <i>1,7 % de población con ingresos por debajo de la línea de indigencia a 2011 en el total de aglomerados urbanos y 6,5 % de población por debajo de la línea de pobreza. Fuente: http://www.politicassociales.gov.ar/odm/pdf/IP2012.pdf</i></p> <p>6. Tasa de desnutrición infantil (niños y niñas menores de 5 años con algún grado de desnutrición) <i>3,8 % de niños/as de 6 meses a 5 años con desnutrición. Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición y Salud.</i></p> <p>7. Tasa de desnutrición general (o de deficiencia de micronutrientes) <i>2,3 % de población infantil menor de 5 años con bajo peso. Fuente: Observatorio Global de la Salud de la OMS. Dato de Argentina correspondiente a 2005.</i></p> <p>8. Mujeres gestantes con bajo peso, anemia nutricional u obesidad para su edad gestacional. <i>Datos aproximados: mujeres en edad reproductiva con obesidad (15,3 %), Mujeres en edad reproductiva con sobrepeso (37,6 %) Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (Ministerio de Salud de la Nación, 2005).</i></p> <p>9. Niños(as) de 6 a 59 meses con anemia nutricional <i>Dato encontrado: prevalencia de anemia en niños/as de 6 a 72 meses. Total país: 16,5 % Fuente:</i></p>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave			
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos	Resultados
Recepción del derecho	<p>2. Consagración del derecho a la alimentación adecuada y derechos relacionados en la Constitución y / o legislación nacional.</p> <p>Al nivel constitucional, post Reforma de 1994, la más clara consagración del derecho a la alimentación adecuada está dada por los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos con Jerarquía Constitucional, como ser el PIDESC, la Declaración Universal de DDHH o la Convención de los Derechos del Niño. A la fecha el país no cuenta con una Ley Nacional de Derecho a la Alimentación Adecuada, si bien el FPH de Argentina ha presentado en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto en noviembre de 2013, aún sin tratamiento.</p> <p>3. Existencia de legislación sobre la aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria.</p> <p>Ver en descripción sobre el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en el apartado 2 del cuerpo del trabajo.</p>	<p>regulaciones, disponible en http://files.cloudpiet.net/cesni/biblioteca/Kioscos-Saludables_CESNI.pdf</p> <p>h) Prevención del desabastecimiento alimentario.</p> <p>Puede vincularse con este punto la continuidad de La ley de emergencia económica –Ley 25.561 de 2002–, que sigue vigente hasta 2015 tras una nueva prórroga en 2013.</p>	<p>Estudio descriptivo de la situación nutricional en niños de 6-72 meses de la República Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS), disponible en http://datos.dinami.gov.ar/produccion/nutricion/materia/A1e.pdf</p> <p>Prevalencia de obesidad en adultos mayores a 20 años en Argentina: 29 %. Fuente: http://www.fao.org/docrep/019/i3520s/i3520s.pdf</p> <p>11. Prevalencia de diabetes en niños, niñas y adultos</p> <p>Diabetes o glucemia elevada en la población argentina: 11,9 %. Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (Ministerio de Salud de la Nación, 2005).</p> <p>12. Prevalencia de hipertensión arterial en niños, niñas y adultos</p> <p>Entre el 28,4 % y el 44,2 % de la población según las provincias. Fuente: Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (Ministerio de Salud de la Nación, 2005).</p>
Capacidad estatal	<p>1. Existencia de un Ministerio de Agricultura, Desarrollo rural / o Seguridad Alimentaria ¿En qué porcentaje de las regiones/departamentos/estados tiene oficinas?</p> <p>Si. Argentina cuenta con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Posee una red de 34</p>	<p>1. % de avance en las metas de los programas relacionados con el derecho a la alimentación en la Ley de Planeación o Plan de Desarrollo vigente (% de avance frente a % del tiempo transcurrido de duración del programa).</p>	<p>1. Muerte por intoxicación alimentaria por cada 100.000 muertes.</p> <p>2. Incidencia de casos de intoxicación por ingesta de alimentos.</p> <p>3. Porcentaje de la población cubierta por un programa público de nutrición suplementaria</p>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave							
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Indicadores clave						
<p>Capacidad estatal</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 33%; text-align: center;">Estructura</th> <th style="width: 33%; text-align: center;">Procesos</th> <th style="width: 33%; text-align: center;">Resultados</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <p>Delegaciones en el interior del país, que dependen de la Dirección de Coordinación de Delegaciones. http://www.minagri.gov.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/index.php</p> <p>Delegaciones: http://www.minagri.gov.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/01-listado/index.php</p> <p>http://www.minagri.gov.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/02-mapa/index.php</p> <p>2. Existencia de una autoridad que regule, inspeccione, controle y vigile las actividades de producción, distribución y venta de alimentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Área de Matriculación y fiscalización, del Ministerio de Agricultura * - SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) * - Comisión de Agricultura Familiar* - INASE (Instituto Nacional de Semillas) * - ANMAT* <p>3. Existencia de un censo agropecuario o una encuesta que permita monitorear el comportamiento del sector agropecuario. ¿Cuál es su periodicidad?</p> <p>Sí, existe en el país el Censo Nacional Agropecuario. Se ha realizado en los años: 1888-1908-1937-1942-1952-1960-1969-1988-1998-2002-2008. En 2014, estaría suspendido, por cambio en las herramientas de recolección de datos. Fuente:http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.</p> </td> <td style="vertical-align: top;"> <p>Argentina a través del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA2), se propone contribuir con el logro de los Objetivos del Milenio, en particular el ODM-1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre), aplicando como objetivos locales la reducción de la pobreza a menos de 20 % y erradicar la indigencia y el hambre, así como el ODM-7 a fin de que se busque que las políticas y programas del país utilicen un enfoque integrador de los pilares de desarrollo sostenible. El PEA2 señala que entre 2010 y 2002 hubo un incremento en la producción (tn) de distintos productos que se detallan a continuación, y que contribuyen a la seguridad alimentaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 139 % en carne aviar • 64 % en carne porcina • 63 % en carne ovina • 22 % en lácteos bovinos • 9 % cultivos industriales <p>Fuente: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/trabajo/file/RIO+20/179ARGENTINA%20SUBMISSION.pdf. Ver ARCHIVO RIO + 20. (Fecha de consulta: 14/09/2014).</p> </td> <td style="vertical-align: top;"> <p>1.8 millón de personas cubiertas por el PNSA a 2009 Fuente: http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/11/biblioteca/5.pdf</p> <p>4. Porcentaje de personas con discapacidad por causas vinculadas con la mala nutrición x región, origen étnico, género y edad</p> <p>---</p> </td> </tr> </tbody> </table>	Estructura	Procesos	Resultados	<p>Delegaciones en el interior del país, que dependen de la Dirección de Coordinación de Delegaciones. http://www.minagri.gov.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/index.php</p> <p>Delegaciones: http://www.minagri.gov.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/01-listado/index.php</p> <p>http://www.minagri.gov.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/02-mapa/index.php</p> <p>2. Existencia de una autoridad que regule, inspeccione, controle y vigile las actividades de producción, distribución y venta de alimentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Área de Matriculación y fiscalización, del Ministerio de Agricultura * - SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) * - Comisión de Agricultura Familiar* - INASE (Instituto Nacional de Semillas) * - ANMAT* <p>3. Existencia de un censo agropecuario o una encuesta que permita monitorear el comportamiento del sector agropecuario. ¿Cuál es su periodicidad?</p> <p>Sí, existe en el país el Censo Nacional Agropecuario. Se ha realizado en los años: 1888-1908-1937-1942-1952-1960-1969-1988-1998-2002-2008. En 2014, estaría suspendido, por cambio en las herramientas de recolección de datos. Fuente:http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.</p>	<p>Argentina a través del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA2), se propone contribuir con el logro de los Objetivos del Milenio, en particular el ODM-1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre), aplicando como objetivos locales la reducción de la pobreza a menos de 20 % y erradicar la indigencia y el hambre, así como el ODM-7 a fin de que se busque que las políticas y programas del país utilicen un enfoque integrador de los pilares de desarrollo sostenible. El PEA2 señala que entre 2010 y 2002 hubo un incremento en la producción (tn) de distintos productos que se detallan a continuación, y que contribuyen a la seguridad alimentaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 139 % en carne aviar • 64 % en carne porcina • 63 % en carne ovina • 22 % en lácteos bovinos • 9 % cultivos industriales <p>Fuente: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/trabajo/file/RIO+20/179ARGENTINA%20SUBMISSION.pdf. Ver ARCHIVO RIO + 20. (Fecha de consulta: 14/09/2014).</p>	<p>1.8 millón de personas cubiertas por el PNSA a 2009 Fuente: http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/11/biblioteca/5.pdf</p> <p>4. Porcentaje de personas con discapacidad por causas vinculadas con la mala nutrición x región, origen étnico, género y edad</p> <p>---</p>
Estructura	Procesos	Resultados					
<p>Delegaciones en el interior del país, que dependen de la Dirección de Coordinación de Delegaciones. http://www.minagri.gov.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/index.php</p> <p>Delegaciones: http://www.minagri.gov.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/01-listado/index.php</p> <p>http://www.minagri.gov.ar/site/institucional/estructura/04=delegaciones/02-mapa/index.php</p> <p>2. Existencia de una autoridad que regule, inspeccione, controle y vigile las actividades de producción, distribución y venta de alimentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Área de Matriculación y fiscalización, del Ministerio de Agricultura * - SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) * - Comisión de Agricultura Familiar* - INASE (Instituto Nacional de Semillas) * - ANMAT* <p>3. Existencia de un censo agropecuario o una encuesta que permita monitorear el comportamiento del sector agropecuario. ¿Cuál es su periodicidad?</p> <p>Sí, existe en el país el Censo Nacional Agropecuario. Se ha realizado en los años: 1888-1908-1937-1942-1952-1960-1969-1988-1998-2002-2008. En 2014, estaría suspendido, por cambio en las herramientas de recolección de datos. Fuente:http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.</p>	<p>Argentina a través del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA2), se propone contribuir con el logro de los Objetivos del Milenio, en particular el ODM-1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre), aplicando como objetivos locales la reducción de la pobreza a menos de 20 % y erradicar la indigencia y el hambre, así como el ODM-7 a fin de que se busque que las políticas y programas del país utilicen un enfoque integrador de los pilares de desarrollo sostenible. El PEA2 señala que entre 2010 y 2002 hubo un incremento en la producción (tn) de distintos productos que se detallan a continuación, y que contribuyen a la seguridad alimentaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 139 % en carne aviar • 64 % en carne porcina • 63 % en carne ovina • 22 % en lácteos bovinos • 9 % cultivos industriales <p>Fuente: http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/trabajo/file/RIO+20/179ARGENTINA%20SUBMISSION.pdf. Ver ARCHIVO RIO + 20. (Fecha de consulta: 14/09/2014).</p>	<p>1.8 millón de personas cubiertas por el PNSA a 2009 Fuente: http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/11/biblioteca/5.pdf</p> <p>4. Porcentaje de personas con discapacidad por causas vinculadas con la mala nutrición x región, origen étnico, género y edad</p> <p>---</p>					

Categoría conceptual/ Principio Transversal	DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave		Resultados
	Estructura	Procesos	
Contexto financiero y compromiso presupuestario	<p>1. Existencia en la Constitución de alguna disposición que establezca la prioridad que el Estado tiene en impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario</p> <p><i>No hay una disposición sobre el desarrollo rural y agropecuario en particular. Sí sobre el desarrollo productivo en general, en el artículo 75, inciso 19, el cual establece que corresponde al Congreso "19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen".</i></p> <p>2. % del presupuesto nacional asignado al Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural o quien haga sus veces, y a programas o a políticas alimentarias.</p> <p>\$ 6.995 millones destinados al Ministerio de Agricultura sobre un total de \$ 628.629 millones totales de gastos arroja un 1,12 % del presupuesto.</p> <p>Fuente: Mensajes y Proyectos de Ley Presupuesto 2013.</p> <p>http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presurexto/proy2013/ley/pdf/planillas_anexas/capitulo1/anexa104.pdf</p>	<p>1. Índice de ruralidad en entidades territoriales (% de la población total en zonas rurales frente a transferencias per capital del gobierno para cada entidad territorial en el último año disponible)</p>	<p>Participación del PIB agropecuario en el PIB nacional</p> <p><i>La participación del PBI agropecuario en el PBI nacional (a precios constantes de 2004) fue del 5,63 % en 2013. Fuente: INDEC.</i></p>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave		Resultados
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos
<p>Capacidad estatal</p>	<p><i>asp?id_tema_1=3&id_tema_2=8&id_tema_3=87 (Centro Estadístico de Servicios – INDEC).</i></p> <p>4. Existe un programa de salud pública en relación con la calidad de la alimentación y promoción de una alimentación saludable en vinculación con las enfermedades crónicas no transmisibles</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Plan Argentina Saludable*</i> - <i>Programa Agricultura Inteligente (AI) *</i> <p>5. Existe alguna entidad encargada, una política pública o un programa gubernamental en los siguientes campos (en qué nivel de Gobierno – nacional, departamental / estatal, municipal-):</p> <p>a) Programas de fomento a la producción campesina.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>PROSAP (instrumento de promoción de las economías de las provincias y regiones del país)*.</i> - <i>Unidad para el Cambio Rural (UCAR) que administra y coordina un conjunto de programas y proyectos para el desarrollo rural sostenible de los pequeños agricultores de todo el país.*</i> - <i>Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes de los programas FIDA o el componente de pueblos originarios del futuro Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales.*</i> - <i>Programas específicos de promoción de</i> 	<p>2. % resultante de la población beneficiada por programas públicos de nutrición suplementaria/Población total con inseguridad alimentaria crónica</p> <p><i>Se cuenta con el dato ya expresado en indicadores anteriores de 1,8 millón de personas cubiertas por el PNSA a 2009, pero no se cuenta con el dato de población total con inseguridad alimentaria crónica.</i></p> <p>3. Existencia de estándares para el uso de pesticidas y agroquímicos por parte de autoridades públicas y empresas privadas. Monitoreo y control. Mecanismos de denuncia.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>INTA: Criterios para la gestión de uso de plaguicidas con un marco de ordenamiento territorial: existe numerosa legislación y normativa nacional e internacional relacionada al uso de los productos fitosanitarios y la protección ambiental. La fiscalización y el control en el cumplimiento de la legislación vigente deberían ser incluidas como acciones cotidianas por los estamentos del Estado con el fin de evaluar y corregir los procesos y penalizar las malas prácticas. En</i>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave		Resultados
Capacidad conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos
Capacidad estatal	<p>la agricultura familiar: se destaca la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar dentro del también recientemente creado Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar y del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF) * - Programa Social Agropecuario: Minifundio, Cambio Rural, y el Programa ProFuerta.* - Plan Estratégico Agroalimentario y agroindustrial (METAS).* <p>LEY 26.967/2014 (01/09/2014) SELLO DE ALIMENTOS ARGENTINOS. MAGyP *</p> <ul style="list-style-type: none"> - PROCAL PROGRAMA DE GESTION DE CALIDAD * - PRODEAR: PROGRAMA DE DESARROLLO DE AREAS RURALES* - PRODAF: PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR.* - PRORDERI: PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INCLUYENTE* - PRORDERPA: PROYECTO DE DESARROLLO RURAL DE LA PATAGONIA*. - PROICSA: PROGRAMA PARA INCREMENTAR LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR AZUCARERO DEL NOA* 	<p>el plano global existen convenios y acuerdos donde se plantean objetivos a largo plazo que son aceptados en general por los países y que luego, de acuerdo a sus características productivas, socioeconómicas, culturales y políticas, se adecuan adhiriendo a temas específicos contenidos en ellos. Básicamente se trata de los denominados convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo que en su conjunto proveen normas para sustentar la gestión ambientalmente racional de las sustancias químicas peligrosas y de los residuos peligrosos a lo largo de todo su ciclo: producción, uso, comercio y disposición final (Cuarta Reunión del Grupo Intergubernamental Abierto de Ministros o sus Representantes sobre Gobernanza Ambiental Internacional, 2001). Argentina adhiere a los convenios internacionales a través de leyes. La Ley 23.922 del 24 de marzo de 1991 adhiere al Convenio de Basilea, la Ley 25.278 del 3 de agosto de 2000 adhiere al Convenio de Rotterdam y la Ley 26.011 del</p>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave		Resultados
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos
<p>Capacidad estatal</p>	<p>b) Programas de abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de la Secretaría de Coordinación Político-Institucional y Emergencia Agropecuaria (Resolución 43/2012) - Dirección Nacional de Emergencias y Desastres Agropecuarios <p>http://www.minagri.gob.ar/site/areas/dneda/index.php</p> <p>c) Programas de asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios.</p> <p>Programa de Servicios Agrícolas (PROSAP)*</p> <p>d) Investigación agropecuaria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dirección Nacional de relaciones con el Sector Académico(MAGyP)* - INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* <p>e) Acceso de la población a fuentes hídricas</p> <p>PROSAP*</p> <p>f) Sustitución de cultivos</p> <p>g) Control de precios de los alimentos</p> <p>Precios cuidados*, de la Secretaría de Comercio. Información disponible en http://www.precioscuidados.com/</p> <p>h) Mitigación del cambio climático sobre agricultura.</p>	<p>23 de mayo de 2001 adhiere al Convenio de Estocolmo.</p> <p>En el país no existe una Ley Nacional que regule la utilización, comercialización y manejo de agroquímicos.*</p> <p>- SENASA: RENSPA: Es el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios, por el cual a través de un código se asocia al productor agropecuario con el campo donde realiza su actividad. Cuenta con datos del establecimiento, del productor, de la actividad que allí realiza y de los animales que posee. Fue creado como mecanismo de obtención de información acerca de productores agropecuarios en el año 1997, en una instancia en que Argentina era reconocida internacionalmente como "país libre de fiebre aftosa sin vacunación". A partir de la epidemia de los años 2000 y 2001 se reinicia la vacunación y este registro se consolida como el pilar fundamental en el sistema de información sanitaria de la institución. Las bases de datos</p>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave		Procesos	Resultados
<p>Categoría conceptual/ Principio Transversal</p> <p>Capacidad estatal</p>	<p>Estructura</p> <p>Bajo la órbita de UCAR, existe el Proyecto del Fondo de adaptación al cambio climático de las Naciones Unidas. http://www.ucar.gov.ar/index.php/institucional/fondo-de-adaptacion-para-el-cambio-climatico</p> <p>i) Garantía directa del derecho a la alimentación adecuada. Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (nivel nacional), y diferentes planes y programas en las provincias y la Ciudad de Buenos Aires (verbrigracia, programas Ticket Social y Ciudadanía Porteña en la Ciudad de Buenos Aires) (detalle de los tres programas aquí mencionados en el apartado 2 del cuerpo del presente trabajo).</p>	<p>del Renspa son aquellas sobre las que se estructura el control de las acciones sanitarias, el registro de los movimientos de hacienda y el seguimiento epidemiológico. http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=h&in=1090&io=5121</p>	<p>1. Número de conflictos relacionados con el derecho a la alimentación adecuada por año</p> <p>---</p> <p>2. % de demandas relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada presentadas por vía administrativa o ante cortes / % de causas resueltas</p> <p>---</p> <p>3. % de casos de víctimas que fueron adecuadamente reparadas / total de casos denunciados</p> <p>---</p>
<p>Acceso a la justicia</p>	<p>1. Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación adecuada. Existe la posibilidad de interponer acción de amparo contra vulneraciones no solo del derecho a la alimentación adecuada sino de otros derechos. Tiene rango constitucional esta acción. Se encuentra en el Artículo 43, y expresa lo siguiente: " Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con</p>	<p>1. Número de entradas y salidas de causas en la jurisdicción agraria (nivel de resolución) No existe jurisdicción agraria en Argentina</p> <p>2. Tiempo promedio de duración de un proceso en la jurisdicción agraria. No existe jurisdicción agraria en Argentina</p> <p>3. Existencia de una jurisprudencia en los siguientes campos: a) Salario</p>	<p>1. Número de conflictos relacionados con el derecho a la alimentación adecuada por año</p> <p>---</p> <p>2. % de demandas relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada presentadas por vía administrativa o ante cortes / % de causas resueltas</p> <p>---</p> <p>3. % de casos de víctimas que fueron adecuadamente reparadas / total de casos denunciados</p> <p>---</p>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave		Procesos	Resultados
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos	Resultados
<p>Acceso a la justicia</p>	<p>arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.</p> <p>Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización".</p> <p>2. Existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para la protección de la propiedad rural, tanto de la propiedad individual como colectiva.</p> <p>Mediante la acción de amparo también se puede reclamar por estos derechos.</p> <p>3. Garantizar políticas que incluyan el principio de igualdad y no discriminación en el acceso a la alimentación saludable</p> <p>Ídem punto anterior.</p>	<p>mínimo vital y seguridad alimentaria;</p> <p>b) Accesibilidad económica a una alimentación adecuada, c) Acceso a tierras; d) Derecho al agua.</p> <p>Fallos destacados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CSJN 2007 "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco)" <p>En el caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo lugar, por mayoría, a la medida cautelar presentada por el defensor del Pueblo de la Nación a favor de pueblos indígenas de la Provincia de Chaco. El Máximo Tribunal ordenó al Estado provincial y nacional a garantizar la provisión de agua, alimentos, comunicación y transporte a los representados por el Defensor del Pueblo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cámara de Apelaciones en lo Contencioso administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sala I, "ACIJ c. Ciudad de Buenos Aires", (18/07/2007). Se hizo lugar a la acción de amparo interpuesta por ACIJ y se ordenó al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que hasta tanto se normalizara la prestación 	

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave			
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos	Resultados
<p>Acceso a la justicia</p>		<p>del servicio, el demandado debía proveer agua mediante camiones cisterna.</p> <p>Señales de progreso:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas. <p><i>Debería estar en cabeza del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). Si bien del sitio web no surge específicamente tal rol.</i></p> <p><i>Una ley que se destaca en este sentido es la Ley 26.522, de regulación de Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina, que menciona la traducción de contenidos a las lenguas indígenas.</i></p>	
<p>Acceso a la información y participación</p>	<p>1. Existencia de una encuesta nacional que mida las condiciones nutricionales de la población atendiendo la diversidad cultural.</p> <p><i>Lo más aproximado encontrado en este punto es la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud –ENNyS– de los años 2004/5/Publicación Resultados disponibles en una publicación del CESNI (2012), en: http://biblioteca.cesni.org.ar/references/514fae857b2b0c0f84e18d2e</i></p> <p>2. La encuesta nacional sobre las condiciones nutricio-</p>	<p>1. Jornadas pedagógicas realizadas por entidades estatales para el fortalecimiento de las capacidades de interpretación estadística para el público en materia alimentaria.</p> <p>---</p> <p>2. Existencia de programas de divulgación y promoción del derecho a la alimentación, atendiendo la diversidad cultural.</p>	<p>1. Programas de educación, información y comunicación para promover una alimentación saludable.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Plan Argentina Saludable, del Ministerio de Salud de la Nación. Fuente: http://www.msai.gov.ar/argentina-saludable/plan/argsai.html</i> - <i>Proyecto Familias y Nutrición, Programa PROHURTA, Educación Alimentaria Nutricional, Ministerio de Desarrollo Social,</i>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave		Resultados
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos
Acceso a la información y participación	<p>nales permite las siguientes desagregaciones con significancia estadística: a. Rural/Urbana, b. Por sexo, c. Por divisiones político-administrativas, d. Por grupos etarios, e. Por grupos étnicos, f. Para población con discapacidad, y g. Por deciles de ingreso.</p> <p>La Encuesta referida en el punto anterior presenta desagregaciones por determinadas edades (niños/as de 6 a 23 meses, niños/as de 2 a 5 años, mujeres de 10 a 49 años, mujeres embarazadas.</p> <p>3. Encuesta de consumos de alimentos de la población.</p> <p>Encuesta Nacional de Nutrición y Salud –ENN-YS– de los años 2004/5Publicación Resultados disponibles en una publicación del CESNI (2012), en http://biblioteca.cesni.org.ar/referencias/514fae857b2b0c0f84e18d2e</p> <p>4. Existencia de un censo agropecuario que monitoree la dinámica de la producción de distintos sectores.</p> <p>Existe en Argentina el Censo Agropecuario Nacional</p> <p>http://www.indec.mecon.gov.ar/agropecuario/cna_principal.asp</p> <p>5. Existencia de un portal virtual público de la entidad que administra las estadísticas a nivel nacional donde se presenten de forma periódica los principales resultados de las encuestas en el tema alimentario y nutricional.</p>	<p>Dentro del Plan Argentina Saludable, se refiere un Programa Municipios Saludables, que podría contener promoción y divulgación del derecho a la alimentación atendiendo diversidad cultural, pero es prácticamente nula la información provista en la web oficial sobre el programa.</p> <p>3. Número de campañas realizadas por el Estado para propiciar hábitos alimenticios sanos en los últimos cinco años.</p> <p>Señales de progreso</p> <p>1. Características de portales de Internet, cobertura televisiva, ventanillas específicas- de la información brindada sobre el derecho a la alimentación adecuada.</p> <p>El Plan Argentina Saludable en su portal de internet, presenta un apartado con información epidemiológica, un apartado con diferentes documentos que incluyen legislación, estudios estadísticos, guías alimentarias, documentos con recomendaciones de actividad física, un apartado con enlaces a sitios de interés, y un apartado con documentos didácticos de las distintas campañas desarrolladas por el Plan.</p>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave		
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos
<p>Acceso a la información y participación</p>	<p>El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) cuenta con un portal web con diferentes estadísticas sociodemográficas de la población http://www.indec.mecon.ar/</p> <p>El Ministerio de Salud, por su parte, produce información a través del portal de la Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS): http://www.deis.gov.ar/</p> <p>6. Existencia de mecanismos públicos de divulgación de precios para el fomento de la competencia en los siguientes medios: i) Prensa; ii) Televisión; iii) Radio; iv) Internet</p> <p>La iniciativa Precios Cuidados*, de la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, divulga precios de alimentos a través de los diferentes medios indicados en los puntos i) a iv).</p> <p>7. Existencia de canales de información públicos o privados para la protección al consumidor.</p> <p>En la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, se encuentra la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor y Arbitraje de Consumo, que brinda capacitaciones y produce material educativo. http://www.consumidor.gov.ar/</p> <p>Por fuera del sector público, en Argentina existen diferentes asociaciones de defensa del consumidor (verbigracia, ADECUA, ADELCO, CODELCO, Consumidores Argentinos).</p> <p>8. Existencia de regulaciones para la publicidad que fomenta consumo de alimentos nutricio-</p>	<p>Resultados</p>

DERECHO A LA ALIMENTACION ADECUADA Indicadores clave		
Categoría conceptual/ Principio Transversal	Estructura	Procesos
Acceso a la información y participación	<p>nalmente inadecuados como aquellos ricos en azúcares y grasas.</p> <p>ANMAT habla de los tipos de etiquetado y el deber de informar qué contienen los productos. http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigoo/Capitulo_V.pdf</p> <p>Luego, la Ley Nacional 26.396/08 (Ley de obesidad), dispone en su ARTÍCULO 11 que "la publicidad y/o promoción, a través de cualquier medio de difusión, de alimentos con elevado contenido calórico y pobres en nutrientes esenciales, deberá contener la leyenda "El consumo excesivo es perjudicial para la salud".</p>	Resultados

CAPÍTULO 3

Justiciabilidad del derecho a la alimentación en el sistema jurídico colombiano y el interamericano de derechos humanos en Colombia

Una pregunta por el cumplimiento de la Directriz Voluntaria
número uno – democracia, buena gestión pública, derechos humanos
y el Estado de Derecho*

*Olga Cecilia Restrepo-Yepes***

*César Augusto Molina-Saldarriaga****

*Carlos Mario Molina Betancur*****

*Milton Andrés Rojas-Betancur******

*Mauricio Bocanument–Arbeláez******

* Investigación elaborada entre junio y noviembre de 2014, apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO, la Universidad de Medellín –Colombia– y la Universidad Pontificia Bolivariana, seccional Medellín –Colombia–, en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.

** Abogada. Especialista en Derecho Constitucional, MSc. en Derecho. Docente interna de la Facultad de Derecho e investigadora del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín, Colombia. Correo electrónico: ocrestrepo@udem.edu.co.

*** Abogado. Especialista en Derecho Administrativo y MSc. en Diseño del Paisaje. Docente interno asociado a la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas e investigador del Grupo de Investigaciones en Derecho, en su línea de Derecho, Sociedad y Contexto, de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín, Colombia. Correo electrónico: cesar.molina@upb.edu.co.

**** Abogado. Posdoctor en Sociología Jurídica de la Escuela Práctica de Altos Estudios de París. Doctor en Derecho Público de la Universidad París II Panthéon Assas. Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad París II Panthéon Assas. Director del Doctorado en Derecho de la Universidad de Medellín. Director de la Maestría en Derecho de la Universidad de Medellín. Director de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad de Medellín. Director Científico de la Universidad de Medellín. Director del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín. Correo electrónico: cmolina@udem.edu.co

***** Abogado, especialista en Derecho Médico y magíster en Ciencia Política. Docente e investigador de la Universidad de Medellín, Colombia. Correo electrónico: mbetancur@udem.edu.co.

***** Abogado, especialista en derecho de familia, magíster en gobierno, estudiante de doctorado en derecho. Correo electrónico: mblcanument@gmail.com.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la alimentación –en cuanto derecho social fundamental– debe ser considerado como uno de los propósitos principales de cualquier Estado, tal afirmación nos conduce a un amplio desarrollo de su garantía en discursos académicos, en textos constitucionales, legales y normativa internacional –como es el caso de la directriz voluntaria número uno: democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el Estado de Derecho¹ (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005)–, pero lastimosamente tiene un número significativo de objeciones en los datos de la realidad social, al verificar las cifras sobre muertes por hambre y los altos niveles de desnutrición, en la que vive una gran parte de la población mundial (Restrepo-Yepes, O. C., 2013). Ante dicha afirmación es inevitable preguntar por las posibilidades reales de la exigibilidad del derecho a la alimentación y el papel que cumple el Estado dentro de las aspiraciones de satisfacción de las necesidades básicas alimentarias de la población (Restrepo-Yepes, O. C., 2013).

Para lo anterior se decidió hacer una evaluación de las actuaciones por parte de la jurisdicción constitucional colombiana y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en aquellos procesos de reclamación por parte de los titulares del derecho a la alimentación, al igual que el cumplimiento de la consagración normativa y en política pública del derecho, y de esta manera evaluar el acogimiento de la Directriz Voluntaria número 1 –Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho– (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005).

Para lograr este cometido el artículo se dividirá en cinco acápite: el primero es un estado del arte preliminar sobre las investigaciones relacionadas con el derecho a la alimentación, las directrices voluntarias del derecho a la alimentación y el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos; de igual forma se aborda la metodología utilizada en la investigación. En segundo lugar, se hace una explicación breve del derecho a la alimentación respecto a las consagraciones positivas en el sistema internacional y nacional. En tercer lugar, se expondrán los principales estándares

¹ En el numeral 1.4 de la directriz número uno se contempla que: “Los Estados deberían, de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, velar por que se concedan a todas las personas, incluidos los defensores, derechos humanos y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, igual protección jurídica, y por que en todos los procedimientos judiciales se apliquen las debidas garantías procesales” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005).

internacionales que buscan la protección del derecho a la alimentación. En el cuarto apartado se expondrá la protección del derecho a la alimentación desde la vía de la estructura, es decir un análisis de las políticas públicas de protección del derecho a la alimentación. En quinto lugar, se explicará sobre la protección constitucional del derecho a la alimentación por la vía de la emergencia, haciendo especial énfasis en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. Por último, las conclusiones.

3.1. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, DIRECTRICES VOLUNTARIAS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS: UN ESTADO DEL ARTE

Con el objetivo de determinar el estado actual del conocimiento en relación con las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, se realizó una exhaustiva búsqueda en bases de datos académicas y científicas a partir de las categorías: 'derecho a la alimentación', 'directrices voluntarias', 'estándares de protección de derechos humanos'.

La escala del rastreo desciende desde el nivel latinoamericano hasta Colombia, toda vez que la delimitación espacial del estudio es Colombia. En ese sentido, la escala latinoamericana permite contextualizar el panorama colombiano en la región, aunque el primero no es objeto de análisis.

En la escala latinoamericana, excluyendo los estudios realizados en Colombia, sobre directrices voluntarias (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005) se encuentran estudios que recogen experiencias de diversos países del mundo, incluyendo latinoamericanos (Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza, 2008; Vivero & Ramírez, 2009; Viveros & Almehida-Filho, 2008; Windfuhr & Jonsén, 2005), en Ecuador (Borja-Hidalgo, s. f.), México (Jongitud-Zamora, 2012; Calderón-Chelius, 2014), El Salvador (Calderón-Chelius, 2014), Perú (Cavaza & Vázquez-Caisedo, 2007), Venezuela (Landaeta-Jiménez, y otros, 2012) y Bolivia (Prudencio, 2008).

Algunos autores hacen sus aproximaciones desde las directrices voluntarias para una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, como factor esencial para la garantía del derecho a la alimentación (Cruz, 2010).

En relación con el derecho a la alimentación, además de los estudios anteriores, algunos autores se han concentrado exclusivamente en esta ca-

tegoría relacionándola con otras variables como 'derechos sociales' (Alonso & Giraldo-Ramírez, 2001; Hopenhayn, 2006; Restrepo-Yepes & Molina-Saldarriaga, 2014), 'derechos humanos' (Gifra-Durall & Beltrán-García, 2013), 'mercados y especulación' (Martín-López, 2011). Para el caso particular de Colombia, los estudios sobre derecho a la alimentación se han relacionado con 'Políticas Públicas en Colombia' (Restrepo-Yepes, 2011), el contexto (Mantilla & Morales, 2008) y avances en su protección (Vallejo-Arboleda, 2008; Restrepo-Yepes, O. C., 2013).

Sobre el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, los estudios son más amplios. Por ello se rastrearon estudios a propósito de los estándares de protección de derechos humanos dentro del sistema. Algunos describen la evolución del sistema (Cañado-Trindade A. A., *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): evolución, estado actual y perspectivas*, 1996; García-Muñoz, 2001; Gómez-Isa & Pureza, 2004; Salvioli, 2007). Otros se ocupan de los indicadores: tipos, métodos y bases de datos existentes (Anaya-Muñoz, s. f.; Espinosa-Díaz, 2013). Otros estudios se concentran en los aspectos teóricos y prácticos para la determinación de los estándares de protección (Ayala-Corao, 2000; Sauri-Suárez, 2012; Faúndez-Ledesma, 2004), en relación con los derechos económicos, sociales y culturales (Courtis, 2005; Nikken, 2010; Salvioli, 2004) y el control constitucional interno (D'Atena, 2004; Ollero, 1994; Molina-Betancur, 2010; 2010; 2012). Finalmente, para el caso colombiano, el Estado frente al sistema ha sido objeto de preocupación de (Herrea-Robles, 2001), en particular sobre el sistema de indicadores de protección (Sarmiento-Gómez, 2008).

De esta manera es posible afirmar que la incorporación de las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional no ha sido objeto de preocupación en Colombia. En ese mismo sentido, la articulación de estas directrices con el proceso de judicialización del derecho a la alimentación a partir de los estándares de protección de derechos humanos en el marco del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos tampoco ha sido objeto de análisis.

Hasta ahora el estado del arte justifica la necesidad de realizar aproximaciones teóricas, en primer lugar, y de caso en particular, sobre la incorporación de las directrices voluntarias, articulado a la incorporación de estándares internacionales de protección de derechos humanos en el marco del Sistema Interamericano.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos, y el respaldo de la metodología establecida en el artículo, se ha determinado precisar y desarrollar la metodología de la siguiente forma: (i) Se partirá del supuesto que una de las preocupaciones del derecho como disciplina académica es establecer los niveles de eficacia de un determinado sistema jurídico y, en particular, de los sistemas judiciales que están en el interior de aquel, como garantes y generadores de derechos (Rojas-Betancur, 2010). Entre las diversas formas que se han ideado para determinar la eficacia de estos sistemas jurídicos y judiciales, se encuentran modelos más cercanos a la sociología y alejados del positivo como el modelo formal. Esta perspectiva sociológica apunta a determinar los niveles de aprehensión que los destinatarios de la norma jurídica han tenido de la misma. Entre los diferentes destinatarios de las normas jurídicas están los operadores judiciales, y entre estos, los jueces.

Tomando como referente lo anterior se partirá de lo afirmado por exjuez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —Corte IDH— Cançado Trindade, quien en el voto disidente de la Sentencia de Reparaciones y Costas del 29 de enero de 1997, Serie C N.º. 31, resolviendo el Caso Caballero Delgado y Santana (1997), argumenta que “la eficacia de los tratados de derechos humanos se mide, en gran parte, por su impacto en el derecho interno de los Estados”. Esta decisión fue tomada por las siguientes razones: i) la aplicación de la figura jurídica del bloque de constitucionalidad Colombia, la cual permite que marcos normativos internacionales, particularmente aquellos que consagran derechos humanos, tengan vigencia y validez, y puedan, eventualmente, ser aplicados de forma directa para resolver casos judiciales, y ii) lo establecido por diversos instrumentos en materia de derechos humanos –las directrices la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)–, que instan a los Estados a adoptarlas en sus ordenamientos jurídicos internos, y aplicarlas en sus políticas públicas y en su jurisprudencia².

A partir de la ubicación que se realizará de las palabra-frase clave, se podrá determinar cuál ha sido el impacto de las directrices, y de los demás

² Luego de identificar estas sentencias, la labor del equipo investigador fue determinar si dicha citación de la palabra-frase clave se presenta en la en la *Ratio decidendi* o en *Obiter dictum* de la sentencia. Por la primera, *Ratio decidendi*, se entiende que es aquello que es la base de la decisión judicial específica, y que a la luz del derecho a igualdad, deberá constituirse en la base de soluciones de casos futuros con hecho similares. Por otra parte, por *Obiter dictum* se entiende que son todos aquellos razonamientos que no constituyen *Ratio decidendi* en una sentencia (López-Medina, 2009).

instrumentos elaborados por FAO en el ordenamiento jurídico colombiano. Tendrá mayor eficacia en caso que se estas palabra-frase clave se encuentre en la *Ratio decidendi* que en la *Obiter dictum*.

La utilización de la anterior metodología permitirá realizar un análisis dogmático *lege latae* (Courtis, 2003), pues de esta forma se podrán proponer, en caso que la eficacia de directrices y los demás documentos oficiales de la FAO sea baja, soluciones y estrategias para que la eficacia de estos marcos normativos sobre la alimentación sea mayor.

3.2. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: CONSAGRACIONES POSITIVAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y NACIONAL

El derecho a la alimentación se define como la facultad de toda persona para disponer y acceder a bienes y servicios alimentarios inocuos. Este es un derecho subjetivo con reconocimiento constitucional que encuentra consagraciones de apoyo en el nivel internacional y de desarrollo en el nivel interno. Es de carácter fundamental en tanto se incorpora al mínimo vital y se relaciona, entre otros, con los derechos a la vida, la salud, la igualdad y la dignidad. Finalmente, en relación con el sujeto, puede ubicarse en diferentes posiciones jurídicas: el derecho a no morir de hambre y el derecho a una alimentación adecuada (Restrepo-Yepes, 2009).

A partir de los materiales internacionales –Observación General N°. 12 para la aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– (Naciones Unidas, 1966)– se puede definir el contenido del derecho a la alimentación, en relación con otras facultades.

El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional. En el párrafo 1 del artículo 11 establece que los Estados parte 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”, y en el párrafo 2 del mismo artículo reconoce que posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Ese

derecho se aplica a todas las personas; por ello la frase del párrafo 1 del artículo 11 “para sí y su familia” no entraña ninguna limitación en cuanto a la aplicabilidad de este derecho a los individuos o a los hogares dirigidos por una mujer (Organización de Naciones Unidas, 1999A).

El derecho a una alimentación adecuada está constituido por tres dimensiones: 1. Disponibilidad de alimentos, 2. Accesibilidad a los alimentos y 3. Utilización biológica de los mismos (Organización de Naciones Unidas, 1999A). Se entiende por disponibilidad de alimentos la posibilidad de todo ser humano de alimentarse por medio de la explotación directa de la tierra para obtener su alimento o un sistema de distribución comercial que entregue a los consumidores los alimentos necesarios para su manutención. Este componente se divide, a su vez, en cuatro componentes o variables: (i) suficiencia nutricional, (ii) inocuidad de la oferta alimentaria (donde se incorpora la oferta de alimentos), (iii) aceptabilidad cultural de los alimentos y (iv) sostenibilidad de las prácticas alimentaria (Defensoría del Pueblo, 2008; Restrepo-Yepes, 2009).

La accesibilidad a los alimentos establece que estos y los recursos productivos sean accesibles desde un punto de vista económico y físico, sin discriminación alguna para cualquier persona. La accesibilidad se divide en (i) accesibilidad física y geográfica, (ii) no discriminación y (iii) accesibilidad económica (Defensoría del Pueblo, 2008; Restrepo-Yepes, 2009).

La utilización biológica de los alimentos hace referencia a las condiciones de calidad y técnica, y a las estrategias que efectivamente lo garanticen. Este elemento se subdivide en tres más: (i) educación nutricional, (ii) inocuidad en el consumo de alimentos y (iii) disponibilidad y acceso a los factores determinantes de la adecuada utilización biológica (Defensoría del Pueblo, 2008; Restrepo-Yepes, 2009).

Si bien se destaca la obviedad de las consagraciones internacionales del derecho a la alimentación, en el sistema colombiano tales disposiciones internacionales hacen parte de nuestro sistema debido a dos fenómenos jurídicos muy importantes denominados: (i) bloque de constitucionalidad y (ii) derecho blando. Al respecto la profesora Restrepo-Yepes³ anota:

Aunque parece algo obvio el carácter jurídico de las consagraciones internacionales sobre el derecho alimentario, no obstante, surgen muchas dificultades al momento de decidir, en el derecho interno, de

³ De igual forma se puede apreciar la protección del derecho alimentario en Colombia en (Restrepo-Yepes, 2011).

acuerdo a tales consagraciones. Esta situación, que en última instancia se debe a las mentalidades jurídicas y a las categorías de análisis de los operadores jurídicos, hace recomendable reiterar las razones por las cuales las disposiciones de derecho internacional se integran al derecho positivo nacional. Haremos mención de dos aspectos fundamentales. La primera se refiere al 'bloque de constitucionalidad', la segunda, al denominado 'derecho blando'. El bloque de constitucionalidad es el conjunto de normas que, aunque no están directamente consagradas en la Constitución, son incluidas expresamente por esta. Al tener una serie de artículos que remiten expresamente a la legislación internacional, el bloque de constitucionalidad tiene plenamente lugar en Colombia. Específicamente, se consagra que determinados tratados y convenios ratificados por Colombia prevalecen en el orden interno, además de ser criterio de interpretación constitucional⁴. Luego, a partir de la relación histórica que hemos presentado, podemos determinar un conjunto importante de normativa internacional referida al derecho alimentario que forma parte del bloque de constitucionalidad. También la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos constituye un criterio hermenéutico para determinar el contenido de los tratados y convenios internacionales, y, por tanto, de los significados normativos de la Constitución (Corte Constitucional, Sentencia T-1319, 2001). Finalmente, debemos mencionar el caso de aquellos productos de los organismos internacionales que, no siendo jurisprudenciales, se ha configurado en el contexto de debates de organismos de aquel nivel o que se han instituido para profundizar o determinar el alcance de los productos normativos internacionales. Estos pronunciamientos, según nuestra Corte Constitucional: "[C]onstituyen directivas de comportamiento dirigidas a los Estados, y que además sirven como criterio auxiliar de interpretación de los tratados internacionales sobre derechos humanos" (Corte Constitucional, Sentencia C-872, 2003). Este conjunto, que ha sido denominado 'derecho blando', es fuente importante de criterios para la configuración y delimitación del derecho alimentario y tiene plena aceptabilidad dentro de nuestro sistema jurídico. La importancia de esta forma de comunicación el derecho interno y estos productos internacionales, ha quedado mostrada en los acápites anteriores (Restrepo- Yepes, 2009, p. 131).

⁴ Los artículos de la Constitución Política de Colombia que hacen remisiones son el 53, 93, 94 y 214. Dice el artículo 93: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre los derechos humanos ratificados por Colombia".

3.3. ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La comunidad internacional ha acordado la creación de diferentes mecanismos de protección para los derechos humanos, los cuales podrían dividirse entre los siguientes: (i) Mecanismos no contenciosos, que se centran en la presentación de informes, que buscan principalmente la promoción de los derechos humanos. (ii) Mecanismos cuasi contenciosos, que contienen procedimientos contradictorios, en donde los organismos que los promueven pueden realizar recomendaciones a los Estados que reconocen la competencia de este órgano, para la satisfacción de derechos que han sido violados. En principio se ha entendido que estas recomendaciones no son vinculantes para los Estados miembros de estos mecanismos, pero existen algunas excepciones. (iii) Mecanismos contenciosos o judiciales, en donde se dan sentencias de carácter obligatorio. En estos, los tribunales internacionales están facultados para condenar al Estado miembro por las violaciones de derechos humanos, e igualmente, a realizar determinadas conductas para satisfacer los derechos de las víctimas de estas violaciones.

Por otra parte, se puede presentar otra clasificación de los mecanismos, acorde con el origen del mismo. De esta forma, los mecanismos extra convencionales son aquellos que son creados por los organismos multilaterales o por órganos de la Organización de Naciones Unidas o en la Organización de Estados Americanos que tiene competencia para ello. Por su parte, los mecanismos convencionales son aquellos que son creados directamente por los tratados internacionales suscritos por Estados, particularmente por los tratados sobre derechos humanos.

El conjunto de mecanismos internacionales, como los enunciados, conforma sistemas internacionales de protección de derechos humanos, los cuales, a su vez, se dividen en el Sistema Universal de protección, centrado en la Organización de Naciones Unidas –ONU– y, por otra parte, en los sistemas regionales, entre los cuales están los sistemas europeo, africano y americano, centrado este último, en la Organización de Estados Americanos –OEA–.

Este último sistema regional, el americano o Sistema Interamericano de Derechos Humanos –SIDH–, está conformado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–, y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos –Corte IDH–. En primer lugar, es necesario especificar que la Comisión es un organismo que presenta recomendaciones a los Estados miembros, es decir, quedaría clasificada como un organismo

cuasi jurisdiccional, y su otra característica es que es un organismo extra convencional. No obstante, la Corte Constitucional colombiana ha dicho que estas directrices y / o recomendaciones son vinculantes en el ordenamiento jurídico interno, con base en el bloque de constitucionalidad consagrado en el artículo 93 de la Constitución Política de Colombia de 1991 (Colombia, 1991), porque el contenido material de las mismas se refiere a derechos humanos. Por otra parte, la Corte Interamericana, el otro organismo que conforma el SIDH, a diferencia de lo que ocurre con la Comisión, es un organismo jurisdiccional y, por lo tanto, sus fallos son de carácter vinculante para todos los Estados miembros que han reconocido su competencia, como lo ha hecho Colombia.

En este orden de ideas, es de recordar que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, de 1969) (Organización de Estados Americanos (OEA), 1969), que crea la Corte IDH, no consagra el derecho a la alimentación de forma expresa. No obstante, en el artículo 26 (Organización de Estados Americanos (OEA), 1969) hace referencia al carácter de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Debido a la ausencia de consagración expresa de este derecho, puede afirmarse, en principio, que no es de competencia de la Corte IDH el conocer sobre presuntas violaciones al derecho a la alimentación.

Por otra parte, y debido a que la FAO pertenece al Sistema Universal –ONU–, se podría preguntar si la protección al derecho a la alimentación que se consagra en la “Directiva 1: Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el Estado de Derecho” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005), objeto de esta estudio, puede entrar por vía interpretativa al Sistema Interamericano y así ser de competencia de la Corte Interamericana al aplicar el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Organización de Estados Americanos (OEA), 1969), a aquellos Estados miembros que le reconocen competencia, como es el caso de Colombia.

Para la reflexión propuesta, debemos tener en cuenta que el derecho internacional de los derechos humanos, y en particular al SIDH, se ha establecido prioritariamente para la protección de los derechos humanos de libertad y de cumplimiento inmediato, tal como se puede evidenciar en la CADH y su Protocolo adicional sobre derechos económicos, sociales y culturales –Protocolo de San Salvador (Organización de Estados Americanos (OEA), 1999)–, y no para derechos de consagración de cumplimiento progresivo. Lo anterior es de importancia para la judicialización del derecho

a la alimentación, debido a que tradicionalmente se ha tenido como derecho económico, social y cultural, y por tanto, de exigibilidad progresiva y programática; no obstante, algunas teorías garantistas sostienen que también puede ser social / fundamental cuando la violación del derecho toca los aspectos mínimos del derecho, como sería el caso del mínimo vital (Restrepo-Yepes, 2009).

Tanto en el Pacto de San José (Organización de Estados Americanos (OEA), 1969) como en el Protocolo de San Salvador (Organización de Estados Americanos (OEA), 1999), se han establecido de forma taxativa aquellos derechos sobre los cuales la Corte IDH puede tener conocimiento. Así, en el Protocolo de San Salvador, los Estados firmantes le han dado competencia para conocer de presuntas violaciones de solo dos derechos consagrados en dicho instrumento internacional: el derecho a libertad sindical (artículo 8) y derecho a la educación (artículo 13), quedando excluido el derecho a la alimentación (artículo 12) y los consagrados en los artículos 15 (Derecho a la Constitución y Protección de la Familia) y 17 (Protección de los Ancianos), que consagran formas específicas de protección del mismo.

Sin embargo, en el SIDH, particularmente en la Corte IDH, hay diversos casos en los cuales sí se ha protegido el derecho a la alimentación adecuada. Estos casos no se han construido a partir de este derecho, pero representan hitos al considerar el derecho a la alimentación adecuada como un derecho humano que puede ser judicializado ante los tribunales internacionales contenciosos. Dicha protección se ha efectuado de dos formas: i) por medio de sentencias, en la cuales se profiere una condena internacional a los Estados por la violación de un derecho humano contenido en la CADH, y ii) se han usado las medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana a la Corte IDH.

Tanto las sentencias como las medidas provisionales para proteger el derecho a la alimentación adecuada se han dictado para la protección de personas privadas de la libertad en centros penitenciarios o similares, en donde la Corte IDH ha ordenado a los Estados asegurar a todas las personas recluidas alimentación adecuada, oportuna y suficiente⁵, y en los casos de comunidades que se encuentran en estado de vulnerabilidad, particularmente las indígenas⁶.

⁵ Conf.: Caso López Álvarez contra Honduras (2006); Caso Fernández Ortega y otros contra México (2010); Caso Lori Berenson Mejía contra Perú (2004).

⁶ Conf.: Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya contra Paraguay (2006); Caso Comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay (2005).

No obstante, aún queda camino por recorrer para que el derecho a la alimentación adecuada sea un derecho humano que pueda judicializarse ampliamente en el SIDH, pues este Sistema tiene limitantes en el corpus normativo que le atribuye competencia para el conocimiento de casos contenciosos.

Partiendo de lo anterior, y teniendo en cuenta lo expuesto en la “Directriz 1: Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el Estado de Derecho” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005), se puede afirmar que la forma más efectiva de exigir este derecho es por medio de una política pública que cumpla con lo denominado por la Directriz, en su número 1.2, como “el desarrollo sostenible y la buena gestión de los asuntos públicos”, que en el caso colombiano sería el acatamiento de los principios de la función administrativa. Estos principios son: principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, tal como lo establece el artículo 209 de Constitución Política de Colombia de 1991 (Colombia, 1991).

Igualmente, y como también lo establece la directriz mencionada, en la elaboración de estas políticas públicas se debe tener como prioridad “promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales (numeral 1.2)” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005), insinuando que aquellas deben tener un enfoque de derechos que guíen la elaboración y la implementación de la política, y que en particular permitan la participación de los ciudadanos en la formulación, implementación, evaluación y análisis de la misma.

La recomendación que tiene la directriz, sobre un enfoque de derechos en las políticas públicas, lleva a resaltar que de forma clara establece, en cuatro (4) de los cinco (5) numerales, que el derecho a la alimentación se realiza de forma progresiva y no inmediata.

Con base en lo anterior la justiciabilidad del derecho a la alimentación puede llegar a ser más efectiva por medio de la formulación de una política pública al respecto, porque ello implica la formulación de normas que la desarrollen, partidas presupuestales por parte de los diferentes entes territoriales e instancias gubernamentales, ejecución de programas, proyectos y acciones con indicadores de medición, etc.; además, el componente de participación democrática de los derechos puede dar una mayor legitimidad y protección del derecho.

En consecuencia, la satisfacción del derecho a la alimentación parece ser más un asunto de política pública, que un asunto de judicialización por mecanismos legales. Por lo tanto, puede pensarse que lo indispensable es la existencia de un mecanismo que exija la formulación de una política pública adecuada a los estándares internacionales e internos.

Tomando lo anterior como referente, es importante resaltar que la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia T-760 de 2008 (Sentencia T-760, 2008) determinó tres condicionales básicas que deben tenerse en cuenta en toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional (Rojas-Betancur, 2010). Al respecto afirma la Corte Constitucional que la primera condición es que la política pública exista efectivamente:

No se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar. Por eso, como se dijo, se viola una obligación constitucional de carácter prestacional y programática, derivada de un derecho fundamental, *cuando ni siquiera se cuenta con un plan* para progresivamente cumplirla. (...) Primero, como se dijo, debe existir una política pública, generalmente plasmada en un plan. Es lo mínimo que debe hacer quien tiene la obligación de garantizar la prestación invocada. Se desconoce entonces la dimensión positiva de un derecho fundamental en sus implicaciones programáticas, cuando ni siquiera se cuenta con un plan que conduzca, gradual pero seria y sostenidamente a garantizarlo y protegerlo (Sentencia T-760, 2008).

Como segunda condición la Corte establece que “la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan solo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas” (Sentencia T-760, 2008); con esto el tribunal constitucional establece la necesidad de que la política pública se ejecute e implemente de forma efectiva en un plazo razonado.

La tercera condición establecida por la Corte es que

[...] los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública, permitan la participación democrática. En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (1) ‘*que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan*’, o (2) ‘*que sí brinde espacios, pero*

estos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente.
(Sentencia T-760, 2008). (Cursivas del texto original)

Finalmente concluye la Corte que, “la faceta prestacional y progresiva de un derecho constitucional permite a su titular exigir judicialmente, por lo menos, i) la existencia de una política pública, ii) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y iii) que contemple mecanismos de participación de los interesados” (Sentencia T-760, 2008).

Estas consideraciones de la Corte Constitucional colombiana y lo expuesto en la “Directiva 1: Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho” (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005) resultan complementarias en dos vías: i) indican que la exigibilidad de la faceta prestacional de un derechos no se logra tanto por la posibilidad efectiva de acudir al poder judicial para lograr su protección, sino por medio de la existencia de una política pública, como forma de garantía del derecho, y ii) establecen características especiales que la política pública en ese sentido debe cumplir. Estas características son: (i) Existencia de una política pública, como forma de garantizar y efectivizar la progresividad del derecho. (ii) La política pública debe estar orientada al garantizar el goce efectivo del derecho, y formulación de la misma bajo el enfoque de derechos. (iii) La política pública debe contemplar mecanismos de participación de los interesados. (iv) Acatamientos de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Las anteriores consideraciones concuerdan con la “Observación general N°. 12. El derecho a la alimentación adecuada” –OG, N°. 12–, expedida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que cumple las veces de intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC– (Naciones Unidas, 1966), el cual, en su artículo 11, “trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional” (OG, N°. 12. Parr., 1). En dicho documento se establecen siete diferentes indicadores que sirven para medir el nivel de satisfacción del derecho a la alimentación adecuada, y, por ende, para la formulación de políticas públicas al respecto:

Indicadores a partir del contenido normativo de los párrafos 1 y 2
de artículo 11 del PIDESC-Observación general N°. 12.
El derecho a la alimentación adecuada

<i>Denominación</i>	<i>Contenido</i>
Disponibilidad	Es la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse, ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.
Adecuación	Determinar si ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que tienen acceso las personas son las más adecuadas en determinadas circunstancias.
Sostenibilidad	Garantizar la disponibilidad y accesibilidad a largo plazo de una alimentación adecuada. Sobre la disponibilidad de alimentos, esta debe ser en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin que contengan sustancias nocivas, y que los alimentos sean aceptables para una cultura determinada. Por su parte, la accesibilidad hace referencia a que el acceso a esos alimentos sea sostenible y que no dificulte el goce de otros derechos humanos.
Necesidades alimentarias	El régimen de alimentación en conjunto deberá aportar una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación.
Sin sustancias nocivas	Hace referencia a la inocuidad de los alimentos y evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y / o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria.
Aceptables para una cultura o unos consumidores determinados	Es necesario tener en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.
Accesibilidad	Comprende la accesibilidad física y la económica: la accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables. La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar en un nivel tal que no se vean amenazadas o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.

Fuente: Observación general N°. 12. El derecho a la alimentación adecuada
(Naciones Unidas, 1966). Elaboración propia

Estos indicadores, aunados a lo que la Corte Constitucional determinó en la Sentencia T-760 (2008), tendrían como resultado los estándares a partir de los cuales se debería formular una política pública sobre alimentación adecuada, la cual tendría como valor agregado que tendría en cuenta un enfoque de derechos.

3.4. PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DESDE LA VÍA DE LA ESTRUCTURA. POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En el presente apartado se pretende describir y analizar el régimen de protección del derecho a la alimentación en Colombia, desde la vía de la estructura y la vía de la emergencia. Se entiende por vía de la estructura el cumplimiento de las obligaciones de reconocimiento, respeto y protección de los derechos por parte de los Estados, a partir del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. Por vía de la emergencia se entiende la protección del derecho a través de dispositivos, procedimientos o fórmulas procesales, de naturaleza jurisdiccional o administrativa, necesarias cuando la estructura ha fallado funcionalmente.

La falla de la vía de la estructura puede obedecer a la inexistencia de política pública o, a pesar de su existencia, a disfuncionalidades en el diseño o en su ejecución. Estas últimas solo se hacen evidentes cuando se adelanta el proceso de evaluación de la política pública. Las disfuncionalidades en el diseño pueden provenir de una inadecuada evaluación de la necesidad a atender o de la incorrecta identificación de las estrategias –esto incluye identificación de actores, asignación de recursos y definición de procedimientos–. Por su parte, la disfuncionalidad en la ejecución puede obedecer a fenómenos de corrupción, violencia, incompetencia profesional, entre otros, que impiden la atención efectiva de la necesidad a atender.

Para 1996 se expide el primer Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, con carácter decenal. Su propósito fue atender los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en la Conferencia Internacional de Nutrición (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura & Organización Mundial de la Salud, 1992). Así, se expidió el documento Conpes 2847 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 1996), cuyo objetivo era contribuir a mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población colombiana, mediante la seguridad alimentaria, la protección al consumidor a través de la calidad y la inocuidad alimentaria, la prevención y el control de las deficiencias de micronutrientes, la prevención y tratamiento

de enfermedades infecciosas y parasitarias, la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, la promoción de la salud, la alimentación y los estilos de vida saludables, la investigación y evaluación de aspectos nutricionales y alimentarios, y la formación del recurso humano en políticas de nutrición y alimentación.

Para el año 2000, la participación de Colombia en la Cumbre del Milenio (Naciones Unidas, 2000) permitió definir los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, donde se acordaron compromisos enfocados a la reducción de la pobreza y la disminución del porcentaje de personas con hambre en un 50 % en el mundo. Es así como en Colombia se expide el documento Conpes Social 91 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005), denominado “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015”. En él se fijó como meta la reducción al 28 % de los colombianos en estado de pobreza.

El presente apartado se ocupa de describir la protección del derecho a la alimentación en Colombia desde la vía de la estructura. Para ello, en primer lugar, se describen y analizan las políticas públicas de alimentación existentes en el país; por lo tanto, se identifican los principales instrumentos de política pública en la materia, se describen sus contenidos y se analiza su pertinencia conforme a los criterios construidos en apartados anteriores. En relación con los instrumentos de política pública se tuvieron en cuenta aquellos expedidos luego del año 2004: Documento Conpes 113 (Consejo Nacional de Política Económica Social, 2008), Documento Conpes 140 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011) y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019 (Gobierno de Colombia, 2013).

El Documento Conpes Social 113 (Consejo Nacional de Política Económica Social, 2008) crea la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este pretende avanzar en el logro de los ODM en materia de seguridad alimentaria y nutricional, soportado en la protección constitucional del derecho a la alimentación adecuada para los niños (artículo 44) y el deber estatal de protección de la producción agrícola y la oferta de alimentos (artículos 64, 65 y 66) (Colombia, 1991).

Reconoce el Conpes 113 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007) el derecho de toda persona a no padecer hambre, teniendo en cuenta instrumentos internacionales de protección de derechos humanos suscritos por Colombia. En ese sentido define la seguridad alimentaria y nutricional como:

[...] la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

En esta misma línea determina que una persona se encuentra en situación de seguridad alimentaria cuando tiene “[...] la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

Sin embargo, el documento Conpes Social 113 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007) no se ocupa de dar una definición de derecho a la alimentación, ni incorpora en las anteriores definiciones la aceptabilidad cultural de los alimentos como elemento del contenido de la seguridad alimentaria. Ello logra salvarse con la incorporación del principio de respeto a la identidad y diversidad cultural de las comunidades del país.

Los principios orientadores del Conpes 113 se ajustan a los contenidos de los derechos incorporados en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos y la Constitución Política colombiana. Estos principios orientadores son:

(i) Derecho a la Alimentación, (ii) Equidad social, (iii) Perspectiva de género. (iv) Sostenibilidad, (v) Corresponsabilidad, (vi) Respeto a la identidad y a la diversidad cultural. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007)

Las estrategias para el logro de los objetivos son: (i) Desarrollo institucional; (ii) Planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional; (iii) Focalización; (iv) Participación comunitaria y ciudadana; (v) Información; (vi) Educación y comunicación; (vii) Seguimiento y evaluación. (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

Dada la multicausalidad y multidimensionalidad de la inseguridad alimentaria, reconocida por el mismo Conpes 113, “los ejes de la política no se materializan de forma separada, interactúan en forma de estrategias que involucran a la familia, a la sociedad civil y al Estado” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

Ello requiere entonces la adopción de estrategias coordinadas y corresponsables entre actores públicos y privados desde los niveles nacional, regional y local, para el aseguramiento de alimentación a toda la población. Esto permitiría atender uno de los principales obstáculos de la política pública: la inexistencia de una instancia de alto nivel que logre vincular a todos los sectores y niveles que intervienen en su planeación y desarrollo, seguimiento y evaluación, y que lidere y coordine las acciones en el tema, establezca lineamientos de política y normativos y articule la seguridad alimentaria con otras políticas públicas conexas (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

El Conpes Social 140 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011) modifica el Conpes Social 91 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005) en relación con las estrategias de Colombia para el logro de los ODM. Se estructura a partir de la descripción de sus antecedentes, la descripción actual de la situación, una justificación, la descripción de los ODM, algunas recomendaciones y un anexo en relación con algunos ODM. Así, en los antecedentes se describen de manera general las estrategias adoptadas para la consecución de los ODM, el levantamiento de informes y su rendición en las cumbres anuales de Naciones Unidas. El proceso evidenció limitaciones en la disposición oportuna y de calidad de información requerida para el levantamiento y seguimiento de indicadores (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011). El relevamiento de esta información, conforme a los datos de DANE, el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del Sistema de Naciones Unidas, permitió ajustar las metas conforme a los compromisos de la Declaración del Milenio (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011).

En la descripción de la situación actual, el Documento Conpes Social 140 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011), se resalta en materia alimentaria la superación de las metas en relación con prevalencia de desnutrición global en menores de 5 años (87 %) y la cobertura en saneamiento básico rural (86 %) (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011). De otro lado, en relación con otras metas las cifras no son positivas: porcentaje de personas en situación de pobreza (33 %), porcentaje de personas en pobreza extrema (34 %) y reducción de hogares urbanos en asentamientos precarios –con respecto a la meta fijada a 2020– (30 %), entre otras.

Las anteriores cifras muestran que al nivel nacional, 8 indicadores (16 %) 5 asociados al cumplimiento de los ODM, han logrado de manera anticipada la meta 2015 y 30 indicadores (59 %) han alcanzado niveles superiores al

50 %. Los resultados en general, muestran avances significativos en casi todos los indicadores, sin embargo, quedan grandes retos de política hacia el 2015, toda vez que las brechas regionales siguen siendo el reto fundamental para el país (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011).

Para la actualización de las metas, se propone, entre otras, la identificación de la meta universal y las metas nacionales revisadas. Estas se acompañan de los indicadores actualizados para darle seguimiento al progreso de cumplimiento, precisando: la línea base, la fuente, la información y la meta a 2015:

Las políticas y estrategias requeridas para el avance y el aceleramiento en el cumplimiento de los ODM, serán las consideradas en el Conpes Social 91 y las particularmente ajustadas o relevadas en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011).

Frente a los ODM se establecen 18 metas y 58 indicadores en el Conpes Social 140. Se resaltan los cambios en indicadores, línea base, situación actual y metas 2014-2015 para los relacionados con alimentación.

Frente al ODM 1, erradicación de la pobreza extrema y el hambre, en relación con reducir la pobreza y la pobreza extrema, la meta universal “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día”, se presenta la siguiente tabla (tabla 1, 2 y 3):

Tabla 1. Frente a la meta universal “1B. Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”.

<i>Meta nacional</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Línea Base</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Meta a 2014</i>	<i>Meta a 2015</i>
1A. Reducir a la mitad la población que vive en pobreza y pobreza extrema	Porcentaje de personas en pobreza extrema (Indigencia)	20,40%	16,40%	9,5%	8,80%
		1991 ⁽¹⁾	2009 ⁽²⁾		
	Porcentaje de personas en pobreza	53,80%	45,50%	38%	28,50%
		1991 ⁽¹⁾	2009 ⁽²⁾		
	Porcentaje de personas con ingreso inferior a US\$ 1,25 diario (PPA de 2005)	9%	6,50%		1,50%
		2002 ⁽³⁾	2009 ⁽³⁾		

Notas: (1) Cálculos DNP-DDS, con base en EH-DANE.

(2) MESEP con base en ECH 2002-2005 (datos empalmados), GEIH 2008-2009-DANE.

(3) Cálculos DNP-DDS-SPCV, con base en estimaciones de ingresos de la MESEP, en ECH 2002-2005 (datos empalmados) y GEIH 2008-2009-DANE.

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social (2011)

Tabla 2. Frente a la meta universal “1C. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre”.

<i>Meta nacional</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Línea Base</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Meta a 2014</i>	<i>Meta a 2015</i>
1B. Aumentar el empleo formal, incluyendo mujeres y jóvenes	Tasa de desempleo a nivel nacional	16,70%	11,8%	8,90%	8,50%
		2002 ₍₁₎	2010 ₍₁₎		
	Proporción de la población ocupada con ingresos diarios inferiores a 1.25 dólares PPA.	9,7%	8,7%	6,5%	6%
		2002 ₍₂₎	2009 ₍₁₎		
	Proporción de la población ocupada con ingresos diarios inferiores a 2 dólares PPA.	12,3%	10,8%	8,5%	8,5%
		2001 ₍₃₎	2010 ₍₁₎		
Tasa de informalidad. Trece áreas.	54,5%	51,6%	45,68%	45%	
	2001 ₍₃₎	2010 ₍₁₎			

Notas: (1) Cálculos Subdirección de Empleo y Seguridad Social, DNP. Serie empalmado con metodología ECH (2002-2005), GEIH (2006-2009), NUMA (2010)-DANE.

(2) Cálculos Subdirección de Empleo y Seguridad Social, DNP con base ECH 2002-2005, GEIH 2008-2009-DANE.

(3) CÁLCULOS dnp teniendo en cuenta tamaño de empresa hasta 5 trabajadores. Ech 2001-2006, GEIH 2007-2010 (Trece Áreas).

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social (2011)

Tabla 3. Acceso a una alimentación adecuada y suficiente.

<i>Meta nacional</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Línea Base</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Meta a 2014</i>	<i>Meta a 2015</i>
1C. Acceso a una alimentación adecuada y suficiente	Prevalencia de desnutrición global o bajo peso para la edad en menores de 5 años.	8,60%	3,40%	2,60%	2,60%
		1990 ₍₁₎	2010 ₍₁₎		
	Prevalencia de desnutrición crónica o retraso en talla en menores de 5 años.	26,10%	13,20%	8%	8%
		1990 ₍₁₎	2010 ₍₁₎		
	Porcentaje de población total en subnutrición.	17%	13%	7,88%	7,50%
		1990 ₍₂₎	2004-2006(2)		
Porcentaje de niños con bajo peso al nacer.	7,68%	8,85%	< 10%	< 10%	
	1998 ₍₃₎	2008(3)			

Notas: (1) Cálculos ICBF, con base en el informe de la OMS - Malnutrition in Infants and Young Children in Latin America and the Caribbean: Achieving the Millennium Development Goals, la Encuesta Nacional sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas en Salud, y los avances, a partir de las bases de datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud - ENDS 1995, 2000, 2005-2010 y la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia - ENSIN 2005-2010.

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social (2011)

Frente al ODM 4, reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, la meta universal: “4A. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años” (tablas 4 y 5):

Tabla 4. Frente a la meta universal 7C. “Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”.

<i>Meta nacional</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Línea Base</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Meta a 2014</i>	<i>Meta a 2015</i>
Reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil y en la niñez	Tasa mortalidad en menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos).	51,46%	24,89%	19,61%	18,98%
		1990 ₍₁₎	2008 ₍₁₎		
	Tasa de mortalidad en menores de 1 año (por 1.000 nacidos vivos).	36,67%	20,60%	17,15%	16,68%
		1990 ₍₁₎	2008 ₍₁₎		
	Cobertura de vacunación con DPT en menores de 1 año.	87%	92,20%	95%	95%
		1990 ₍₂₎	2009 ₍₂₎		
Cobertura de vacunación con Triple Viral en niños y niñas de 1 año.	82%	95,20%	95%	95%	
	1990 ₍₂₎	2009 ₍₂₎			

Notas: (1) DANE - Estadística Vitales ajustadas con conciliación censal hasta el año 2005, años 2006 a 2008 con ajuste según método de años de vida perdidos.

(2) Ministerio de la Protección Social - Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI.

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social (2011)

Tabla 5. Frente al ODM 7, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, la meta universal.

<i>Meta nacional</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Línea Base</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Meta a 2014</i>	<i>Meta a 2015</i>
Incorporar a la infraestructura de acueducto a por lo menos 5,9 millones de nuevos habitantes urbanos y 1,4 millones de habitantes rurales a una solución de abastecimiento de agua.	Proporción de la población con acceso a métodos de abastecimiento de agua adecuados. Cabecera.	94,60%	97,18%	99,00%	99,20%
		1993 ₍₁₎	2208 ₍₂₎		
	Proporción de la población con acceso a métodos de abastecimiento de agua adecuados. Resto.	41,01%	72,58%	77,14%	78,15%
		1993 ₍₁₎	2008 ₍₂₎		

<i>Meta nacional</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Línea Base</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Meta a 2014</i>	<i>Meta a 2015</i>
Incorporar 7,7 millones de habitantes a una solución de alcantarillado urbano y 1 millón de habitantes a una solución de saneamiento básico, incluyendo soluciones alternativas para las zonas rurales.	Proporción de la población con acceso a métodos de saneamiento adecuados. Cabecera.	81,80%	91,65%	96,17%	96,93%
		1993 ⁽¹⁾	2008 ⁽²⁾		
	Proporción de la población con acceso a métodos de saneamiento adecuados. Resto.	51,00%	69,33%	71,72%	72,42%
		1993 ⁽¹⁾	2008 ⁽²⁾		

Notas: (1) DANE - Encuesta Nacional de Hogares.

(2) Cálculos DNP-DDU. Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH del DANE, 2008.

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social (2011)

En relación con las recomendaciones, varias instancias gubernamentales, entre ellas los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Protección Social, Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Educación Nacional, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Relaciones Exteriores, y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Conpes para la Política Social, entre otras cosas: (i) Ajustar el Conpes 091 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005). (ii) Solicitar a distintas agencias el desarrollo de políticas, estrategias y acciones tendentes a la implementación, seguimiento y evaluación de las estrategias y metas para el logro de los ODM. (iii) Solicitar a las entidades territoriales incluir en sus planes de desarrollo las políticas y estrategias que contribuyan a la aceleración y logro de los ODM (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011).

Por su parte, el PNSAN (Gobierno de Colombia, 2013) parte de un marco conceptual basado en la seguridad alimentaria y la gestión social del riesgo. Con fundamento en ellos define objetivos, estrategias y líneas de acción, metas y criterios de seguimiento, entre otros. En relación con el marco conceptual, retoma el alcance conceptual definido en el Conpes Social 113 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007). Entiende la diversificación del concepto con base en “el crecimiento de la productividad agropecuaria, la mayor interdependencia entre países gracias a la expansión del comercio, el aumento de las brechas económicas y sociales entre países y regiones, la mayor atención otorgada a aspectos de calidad y factores distributivos”. Concluye que no existe una definición precisa, correcta

o incorrecta de Seguridad Alimentaria, y apela a definición del Conpes Social 113: “La disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007).

En ese sentido, los ejes de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional serán:

1. Desde la perspectiva de la dimensión de los medios económicos. Esta incluye la disponibilidad y el acceso a los alimentos.
2. Desde la perspectiva de la dimensión de calidad de vida y fines del bienestar (capacidad de las personas de transformar los alimentos). Esta incluye el consumo y el aprovechamiento y utilización biológica de los alimentos.
3. Aspectos relacionados con la calidad e inocuidad de los alimentos. Esta incluye la calidad e inocuidad de los alimentos (Gobierno de Colombia, 2013).

Por su parte, en relación con la Gestión Social del Riesgo, la PNSAN (Gobierno de Colombia, 2013) considera que los ejes de la política “no se materializan en forma separada” (Gobierno de Colombia, 2013, p. 16). Estos interactúan estratégicamente de tal forma que involucran a la familia, la sociedad civil y el Estado. “Esa estrategia debe responder y anticiparse a las situaciones de riesgo, lo que se denomina Manejo Social del Riesgo (MSR)” (Gobierno de Colombia, 2013, p. 17). Este se define como “el arreglo institucional y el conjunto de acciones mediante las cuales la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida” (Gobierno de Colombia, 2013, p. 17). En Colombia el MSR se enmarca en el Sistema de Protección Social –SPS–. En ese sentido, el Plan incorpora el concepto de Gestión Social del Riesgo.

En cuanto a la incorporación de la gestión social del riesgo, el PNSAN considera que si bien todas las personas, los hogares y las comunidades están expuestos al riesgo de padecer hambre o malnutrición, las acciones del Estado y la sociedad deben estar dirigidas principalmente a la población que tenga mayor grado de vulnerabilidad y exposición a amenazas concretas. Igualmente, y de manera complementaria, el Plan, al agregar la gestión social del riesgo en un contexto de corresponsabilidad, considera que las familias deben adoptar acciones, actitudes y mecanismos de prevención y

promoción, orientados a disminuir amenazas; de mitigación, orientados a disminuir la vulnerabilidad, y de superación, orientados a atender impactos no cubiertos por la mitigación (Gobierno de Colombia, 2013, p. 17).

En ese sentido, el enfoque de riesgo y vulnerabilidad parte de tres conceptos (Gobierno de Colombia, 2013, p. 17): 1. Crisis alimentaria, que “se materializa a través de un proceso de cambio producido por un evento y puede llevar a que personas que antes no padecían hambre o no estaban en condición de inseguridad alimentaria, empiecen a estarlo”; 2. Un evento, que “no afecta a todas las personas en la misma dirección”, y 3. Un evento, que “puede llevar a los grupos a una situación de inseguridad alimentaria con diferente grado de intensidad y predictibilidad”.

De allí que la atención de la vulnerabilidad, la amenaza o ambos disminuyen el riesgo y, por lo tanto, los resultados negativos del evento. Las acciones para atender los primeros serían: de prevención, de promoción, de mitigación y de superación. En la política estos elementos conceptuales se incorporan en la medida que la materialización del riesgo puede afectar la disponibilidad y el acceso a los alimentos.

Por su parte, la Gestión del Riesgo:

[...] hace referencia a la toma de conciencia que la sociedad, la familia y las personas deben tener frente al riesgo, e implica entonces un proceso de construcción colectiva en torno a lo que la sociedad está dispuesta soportar y a invertir para evitar y reducir los resultados negativos de la materialización de un evento indeseable (Gobierno de Colombia, 2013, p. 17).

La PNSAN (Gobierno de Colombia, 2013) se propone como objetivo general “contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable” (Gobierno de Colombia, 2013, p. 21). Sus objetivos específicos se asocian con las dimensiones de la política. En ese sentido:

(i) Dimensión de los medios económicos:

- Contar con una adecuada oferta del grupo de alimentos prioritarios establecidos en este plan.
- Garantizar el acceso al grupo de alimentos prioritarios.

(ii) Calidad de vida y bienestar:

- Lograr que la población colombiana consuma una alimentación completa, equilibrada, suficiente y adecuada.

- Mejorar el nivel de aprovechamiento y utilización biológica de alimentos.

(iii) Y son transversales:

- Implementar, en lo relacionado con SAN, la Política Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos para el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Conpes 3375 de 2005 y los Conpes 3376 de 2005, 3458 y 3468 de 2007; 3514 de 2008 y 3676 de 2010.
- Fortalecer la vigilancia en salud pública.
- Lograr una acción articulada intra e intersectorial en torno a la SAN con la participación de todos los actores que en ella intervienen.

Por estrategias entiende la PNSAN “ejercicio de planificación, asignación y utilización de recursos disponibles para el cumplimiento de uno o varios objetivos” (Gobierno de Colombia, 2013, p. 23). Esta debe garantizar la utilización y aprovechamiento de los recursos y las propuestas de acciones concretas que permitan la obtención de los propósitos de la política. Las estrategias son: (i) Construcción y desarrollo de la institucionalidad para la SAN. (ii) Planes territoriales de SAN. (iii) Alianzas estratégicas. (iv) Participación social y comunitaria en los planes, programas y proyectos de SAN. (v) Información, educación y comunicación. (vi) Seguimiento y evaluación.

Sus líneas de acción se pueden sintetizar:

Tabla 6. Líneas de acción del PNSAN (Gobierno de Colombia, 2013).

1. Perspectiva o dimensión de los medios económicos	1.1. Contar con una adecuada oferta del grupo de alimentos prioritarios establecidos en este Plan
	1.2. Garantizar el acceso al grupo de alimentos prioritarios de Colombia
2. Perspectiva o dimensión de calidad de vida y del bienestar	2.1. Diseñar estrategias de educación nutricional
	2.2. Prevenir y reducir la desnutrición y las deficiencias de micronutrientes
	2.3. Mejorar la práctica de la lactancia materna
	2.4. Fomentar los estilos de vida saludable
3. Líneas de Acción Transversales	3.1. Mejorar la calidad e inocuidad en los alimentos y el agua
	3.2. Lograr una acción articulada intra e intersectorial en torno a la seguridad alimentaria y nutricional, con la participación de todos los actores que en ella intervienen

Fuente: Elaboración propia

3.5. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN POR LA VÍA DE LA EMERGENCIA. LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

La justiciabilidad del derecho a la alimentación logra proteger, en el ámbito jurisdiccional, los contenidos mínimos del derecho ante la inoperancia o la inexistencia de la política pública del Estado. Es importante señalar que esta vía no constituye el principal medio para la realización plena de este derecho, es decir, que la exigibilidad y la efectividad deben estar desarrolladas e implementadas por las políticas generadas desde las ramas del poder político de los gobiernos; pero en contextos donde el derecho es vulnerado en múltiple sentidos y escenarios y las políticas públicas, como las leyes, no logran su cometido, la vía judicial se convierte, por excelencia, en el mecanismo ideal y, por qué no decirlo, inicial, de protección (Courtis, 2009).

Es preciso anotar que si bien el juez no es el mejor actor estatal para realizar la evaluación y seguimiento de los resultados de las políticas públicas que aseguran la realización del derecho a la alimentación, para esto, los organismos políticos están en mayor capacidad para hacerlo. Además, el juez suele hacer frente a situaciones muy definidas y concretas que atienden a exigir el cumplimiento de las obligaciones mínimas de los derechos –en su mayoría relacionadas con la dignidad humana– en casos particulares (Restrepo-Yepes, O. C., 2013; Courtis, 2009). La afirmación importante sobre este tema no es “si la judicialización debe ser el principal medio de protección del derecho a la alimentación, sino si el litigio y la interpretación judicial desempeñan algún papel en este ámbito” (Courtis, 2009).

Ahora, cabe preguntar: ¿cuál ha sido la dificultad en la implementación de la justiciabilidad del derecho a la alimentación en los sistemas jurídicos nacionales e internacionales? Muchas posiciones se han tejido alrededor de este interrogante, como bien lo plantea el profesor Christian Courtis, el cual se podría resumir en estas tres problemáticas: i) El derecho a la alimentación fue consagrado en un instrumento internacional hace más de cuarenta años, pero sus esfuerzos para desarrollar su contenido son recientes, en comparación con otros DESC, como por ejemplo, los laborales, lo que hace que su justiciabilidad deba hacerse no desde la noción de derecho autónomo sino relacionado con otros derechos, lo cual lo hace ver como un “derecho accesorio”. (ii) Si bien otros DESC, como por ejemplo la salud y la educación, han tenido un mayor reconocimiento constitucional en el mundo, este no ha sido el caso del derecho a la alimentación, por lo que hay menos

países con disposiciones constitucionales expresas sobre este derecho. (iii) Un tercer factor problemático es que las normas jurídicas relacionadas con el derecho a la alimentación, a la seguridad alimentaria, a la soberanía, y otros aspectos relacionados con este derecho se reglamentan a través de objetivos, principios o enunciados y rara vez como un derecho, ya sea individual o colectivo. Estos tres problemas crean dificultades a la hora de identificar una base jurídica contundente para llevar casos de violación del derecho a la alimentación a los tribunales; la mayoría de estos problemas vienen mediados por la falta de una tradición interpretativa que identifique el derecho a la alimentación como autónomo (Courtis, 2009)⁷.

De igual forma, establecer la autonomía del derecho a la alimentación, en sistema jurídicos tradicionales, verbigracia, escuela positivista formalista del derecho, puede ser complejo, debido a la 1. Multiplicidad de actores –(i) los titulares del derecho, (ii) actores privados (los que producen y distribuyen alimentos), (iii) los que atienden la adquisición de alimentos y por supuesto (iv) el Estado–, 2. Las necesidades de regulación y vigilancia, y 3. El hecho de que los derechos sean multifacéticos y no puedan ser reducidos a un único deber –situación que también ocurre con derechos como la vida, la libertad de expresión, los derechos laborales, entre otros– (Courtis, 2009).

Si bien esto podría ser problemático para su justiciabilidad, la identificación de múltiples actores que intervienen y de situaciones involucradas con el derecho a la alimentación no excluye, sino que multiplica, las oportunidades de protección por vía judicial. Como bien lo afirma el profesor Courtis, mientras en el ámbito internacional el Estado es sujeto de la responsabilidad por cualquier violación del derecho a la alimentación, la legislación interna promulgada por los Estados, para cumplir con sus obligaciones internacionales de protección, puede imponer obligaciones a los particulares, y establecer acciones legales entre particulares en diferentes ámbitos, tales como las relaciones laborales, la protección contra los desalojos forzosos, la protección de los hijos dependientes frente a la obligación de sus padres, respecto a su manutención, la protección de los consumidores, la protección antimonopólica (Courtis, 2009).

⁷ Como bien lo afirma Courtis: “Si no existe una base constitucional expresa para el derecho a la alimentación, y tampoco existe una clara base legislativa, argumentar directamente un caso sobre la base del texto del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y sobre documentos no vinculantes como la Observación General N.º 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales y las Directrices voluntarias de la FAO sobre el Derecho a la Alimentación, ante tribunales nacionales con poco o ningún conocimiento sobre el derecho internacional, puede ser una apuesta altamente incierta” (Courtis, 2009, p. 98).

Con lo anterior puede afirmarse que la justiciabilidad del derecho a la alimentación es otro de los medios a través del cual el Estado cumple su función de protección de este derecho, tal como lo establece la directriz voluntaria número uno.

La revisión de los casos en Colombia, y en el mundo⁸, nos muestra que la satisfacción posible de los reclamos en el campo de la jurisdicción tiene una dinámica de intervenciones parciales, ocasionales y, en algunos casos, inconsistentes. A diferencia de la 'universalidad', característica de las intervenciones estatales por medio de las políticas públicas (Restrepo-Yepes, 2009C), el juez, como ya se dijo, se encuentra con el caso concreto y con la situación específica que en su dramatismo hace necesarias decisiones que no pueden tener en cuenta variables que en otros escenarios serían decisivas.

Si nos limitamos al enfoque de protección del derecho alimentario, podemos comprobar que para el juez de la Corte Constitucional colombiana han existido, básicamente, las siguientes alternativas:

[...] cuando un ciudadano reclama la protección del derecho, este se puede entender como: (i) un derecho, o una posición específica, incluido dentro del derecho a la vida; (ii) un componente del objeto del derecho al mínimo vital; (iii) uno de los fundamentos del derecho al salario mínimo vital y móvil; (iv) un componente del derecho fundamental de la

⁸ Algunos ejemplos, citados por el profesor Courtis: "(...) Los tribunales de la ciudad de Buenos Aires ordenaron medidas cautelares en el contexto de acciones de amparo, ordenando a la Administración incluir a la actora y familia en un plan alimentario adecuado (M.D y otros GCBA s/amparo, 03/11/2003), y a incluir en un plan alimentario a un paciente bajo tratamiento contra el cáncer (Rodríguez, José Ángel y otras c. Sistema Provincial de Salud y otros/amparos/medidas cautelares, 12/10/2003). En Argentina, no existe ninguna mención constitucional al derecho a la alimentación: su texto se encuentra exclusivamente en el artículo 11 del PIDESC y en los artículos 24 (2) y 23 (3) de la Convención Sobre los derechos de los niños. (...) En EE. UU., si bien no hace referencia al derecho humano o constitucional a la alimentación, han abordado con frecuencia relativa a programas de cupones de alimentos (Por ejemplo, cuando en el caso del Departamento de Agricultura Vs. Moreno, la norma impugnada excluía del acceso a un programa de cupones de alimentación a cualquier hogar que incluyera a una persona no emparentada con otro miembro del hogar). La protección de estos derechos ha sido posible a través de la conexidad con los derechos civiles y políticos. (...) De igual forma otros tribunales han protegido el derecho a la alimentación cuando se viola igualmente el derecho a la vida. Esta postura ha permitido proteger el derecho "a verse libre de hambre" o en otros casos puede proteger violaciones que generen amenazas a la vida por causa del acceso a los alimentos. (...) En India: la Constitución no consagra expresamente el derecho a la alimentación y a pesar de esto la Corte Suprema instó al Estado a implementar una legislación sobre hambrunas, puesto que la falta de implementación por parte de este, de programas alimentarios y de distribución de alimentos en caso de hambruna y de riesgo de muerte por hambruna –aun cuando había granos disponibles- equivalía a una violación del derecho a la vida (Peoples' s Union For Civil Liberties v. India)" (Courtis, 2009, pp. 102-107)

dignidad de la persona; (iv) un derecho fundamental en sentido propio, en el caso de la alimentación adecuada de los menores y ancianos; (v) parte del derecho a la salud; (vi) un derecho fundamental en sentido no propio, por conexidad con otros derechos fundamentales en un sentido propio, o que ya han sido aceptados como tales; (vi) como derecho propio a recibir ayuda humanitaria, en situaciones específicas, como en el caso de los desplazados por la violencia o por desastres naturales; (vii) como protección ante el trato cruel, es decir, ante el sufrimiento del hambre, del cual tiene el derecho de estar libre (Restrepo-Yepes, O.C, 2013).

Estas estrategias, si bien pueden ser utilizadas tanto en sentido positivo como negativo, tienen una utilidad clara, mas no exhaustiva, de mostrar que la línea, de tendencia jurisprudencial, puede ser engañosa, puesto que inicialmente nos muestra que no existe tal línea, pero luego de estudiar casos puntuales, por lo general de grupos en estados de vulneración, permite establecer su existencia (Restrepo-Yepes, O.C, 2013).

Por la brevedad del escrito y para mostrar algunos ejemplos de protección del derecho a la alimentación, se sugieren a continuación cinco casos que la Corte ha discutido sobre el derecho, ya fuese tangencial o directamente, donde se hace una referencia a las sentencias emitidas por este Tribunal: (i) menores⁹, (ii) ancianos¹⁰, (iii) desplazados¹¹, (iv) trabajadores y pensionados¹² y (v) enfermos de sida¹³ (Restrepo-Yepes, O.C, 2013).

⁹ Al respecto se pueden consultar las siguientes sentencias de la Corte Constitucional de Colombia: (Sentencia T-399, 1993; Sentencia T-029, 2001; Sentencia T-124, 1994; Sentencia T-049, 1995; Sentencia T-297, 1995; Sentencia T-481, 1997; Sentencia T-224, 2005; Sentencia T-902, 2007; Sentencia T-114, 1997; Sentencia T-640, 1997) (Sentencia T-582, 2005; Sentencia T-342, 2005; Sentencia T-005, 2005)

¹⁰ Al respecto se pueden consultar las siguientes sentencias de la Corte Constitucional de Colombia: (Sentencia T-426, 1992; Sentencia T-471, 1992; Sentencia T-029, 2001; Sentencia T-1031, 2004; Sentencia T-225, 2005; Sentencia T-1036, 2008; Sentencia T-1139, 2005; Sentencia T-1752, 2000; Sentencia T-503, 2006; Sentencia T-646, 2007) (Sentencia T-029, 2001; Sentencia T-900, 2007).

¹¹ Al respecto se pueden consultar las siguientes sentencias de la Corte Constitucional de Colombia: (Sentencia T-025, 2004; Sentencia T-496, 2007; Sentencia T-740, 2004; Sentencia T-175, 2005; Sentencia T-1094, 2004; Sentencia T-563, 2005; Sentencia T-1076, 2005; Sentencia T-882, 2005; Sentencia T-1144, 2005; Sentencia T-086, 2006) (Sentencia T-468, 2006; Sentencia T-212, 2003).

¹² Al respecto se pueden consultar las siguientes sentencias de la Corte Constitucional de Colombia: (Sentencia T-212, 2003; Sentencia T-399, 1993; Sentencia T-011, 1998; Sentencia T-682, 2000; Sentencia T-323, 1996; Sentencia T-124, 1997; Sentencia T-171, 1997; Sentencia T-299, 1997; Sentencia SU-995, 1999).

¹³ Al respecto se pueden consultar las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia: (Sentencia T-488, 1998).

CONCLUSIONES

El contenido del derecho a la alimentación determina, entre otros aspectos, las dimensiones de su protección. Los derechos humanos en general implican la imposición de obligaciones de reconocimiento, respeto y protección a cargo de los Estados. En este sentido, los derechos suelen ser entendidos como las dos caras de una misma moneda. Así, la obligación de respeto se traduce en la obligación del Estado –representado por las autoridades públicas– de abstenerse de ejecutar conductas que atenten contra los derechos. De otro lado, la obligación de protección impone a las autoridades la obligación de diseñar, ejecutar y evaluar la ejecución de acciones específicas para satisfacer las necesidades de los individuos a través de la provisión y oferta de bienes y servicios.

De un lado, la obligación de respeto se traduce en el otorgamiento de competencias específicas a las autoridades para proteger el contenido de los derechos. Esto se logra a través de los poderes de control, quienes vigilan el quehacer de los poderes de representación. En el caso colombiano, esta labor está en manos del poder judicial y de los órganos de control. De otro lado, la obligación de garantía se traduce en la obligación de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en desarrollo del “derecho a las políticas públicas”. Esta competencia, en el caso de Colombia, se encuentra en manos de los poderes de representación: Legislativo y Ejecutivo.

De acuerdo con esto, el derecho a la alimentación impone a las autoridades públicas obligaciones de reconocimiento, respeto, garantía y protección. Su contenido se define a partir del acceso, la disponibilidad, la inocuidad y la adecuación de bienes y servicios alimentarios. En este marco, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) expidió las Directrices Voluntarias (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005) en apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Estas definen elementos para la garantía del derecho a la alimentación, y resulta discrecional para el Estado incorporar estos lineamientos a su ordenamiento jurídico. La directriz objeto de análisis en el presente estudio, “Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y el estado de derecho”, asimismo, define algunos elementos particulares.

Del análisis de los instrumentos de política pública, la normativa y la jurisprudencia constitucional colombiana en sede a Corte Constitucional, es posible concluir que existe una tendencia progresiva a incorporar los ele-

mentos de la Directriz Voluntaria número uno al orden jurídico colombiano, desde sus instrumentos de política pública, pasando por su normativa, hasta la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, también debe afirmarse que los avances son tímidos en algunos aspectos. A continuación, se presentan algunas reflexiones sobre el impacto de la Directriz Voluntaria número uno en las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En relación con las políticas públicas, a pesar de la inexistencia de las directrices voluntarias, desde 1996 en la política pública se incorpora la noción de seguridad alimentaria como elemento transversal a las estrategias de protección del derecho a la alimentación. En el año 2000, la celebración de la Cumbre del Milenio fue determinante para la adopción de estrategias integrales y sectoriales para la atención de los problemas alimentarios. Es así como se expide una serie de instrumentos de política pública con este propósito. Estos documentos vienen acompañados de la enunciación de principios y estrategias que reproducen de manera explícita o implícita el contenido de la Directriz Voluntaria objeto de análisis.

Uno de los logros más interesantes es el reconocimiento del derecho a no padecer hambre, de manera expresa en el Documento Conpes Social 113 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2007). Sin embargo, el documento no avanza en la definición del derecho a la alimentación. Asimismo, el documento reconoce la multidimensionalidad y multicausalidad del problema alimentario y, por ello, se trata de una política integral y multisectorial.

De otro lado, conforme se actualiza la política pública en relación con el fenómeno alimentario, Conpes 91 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2005) y Conpes 140 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2011), la protección del derecho a la alimentación por la vía de la estructura va adquiriendo una importancia mayor. De esta forma las estrategias para lograr los Objetivos del Milenio incorporan cada vez más variables en relación con el derecho a la alimentación: reducción de la pobreza y de la pobreza extrema, aumento del empleo formal incluyendo la variable de género y edad, el acceso a la alimentación adecuada y suficiente, el desarrollo de infraestructura de servicios públicos para el suministro de agua potable y tratamiento de aguas residuales, entre otras.

Finalmente, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PN-SAN) 2012-2019 (Gobierno de Colombia, 2013) se soporta conceptualmente

en la seguridad alimentaria y la gestión social del riesgo. Estos incorporan categorías, como crisis alimentaria, eventualidad y generación o agudización de inseguridad alimentaria, que resultan interesantes para el análisis del derecho a la alimentación en clave del contenido de la Directriz Voluntaria número uno. A partir de estas categorías la política pública hace alusión a las obligaciones de prevención, mitigación y superación –protección en clave de la estructura–. Las líneas de acción de la PNSAN buscan atender los principales problemas a los que se enfrenta el derecho a la alimentación: económicos, educación, calidad y co-responsabilidad.

Es posible afirmar que para una efectiva judicialización del derecho a la alimentación adecuada en el SIDH, es necesaria una reforma al corpus legal que le da competencia, ya que en dicho Sistema, como también se podría afirmar, se da una categorización deficiente de los derechos sociales; por ejemplo, derechos de libertad como el de asociación sindical dentro del grupo de derechos sociales que se consagraron en el Pacto de San Salvador, lo que es una limitante para una oportuna judicialización de derechos sociales, como el de derecho a la alimentación adecuada (Mira González & Rojas Betancur, 2010).

Sin embargo, también es posible afirmar, y en la espera de mayor desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional, que con la sentencia T-760 de 2008 existe un derecho fundamental, cuando pensamos en la efectividad de un derecho social, a que exista una política pública que garantice dicho derecho y que demostraría su carácter de derecho programático. Este proceso de judicialización del derecho a la alimentación podría constituirse en una línea estratégica de trabajo, que, guiada por una sólida estrategia de litigio, ayudaría a la judicialización del derecho a la alimentación adecuada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, M. A., & Giraldo-Ramírez, J. (Edits.). (2001). *Ciudadanía y derechos humanos sociales*. Medellín: Ediciones Escuela Nacional Sindical.
- Anaya-Muñoz, A. (s. f.). *Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes*. Recuperado el 1 de agosto de 2014, de sitio web de University of Monnesota: <http://www1.umn.edu/humanrts/research/colombia/Anaya.Indicadores%20de%20dh%20tipos%20metodos%20y%20ejemplos.pdf>
- Ayala-Corao, C. (2000). El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, 5(8), 43-60.

Borja-Hidalgo, P. (s. f.). Las directrices sobre derecho a la alimentación y su correspondencia con la Constitución del Ecuador. *Afese*(52), 103-120. Recuperado el 1 de agosto de 2014, de <http://www.afese.com/img/revistas/revista52/directricesderecho.pdf>

Calderón-Chelius, M. (Febrero de 2014). Metodología para la construcción de la canasta alimentaria desde la perspectiva del derecho humano a la alimentación: los casos de México y El Salvador. *Desarrollo Social*. México D. F.: CEPAL. Recuperado el 4 de agosto de 2014, de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27177/LCMEXL1136Rev%201s.pdf?sequence=1>

Cançado-Trindade, A. A. (1996). El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): evolución, estado actual y perspectivas. En *Derecho Internacional y Derechos Humanos/Droit international et droits de l'homme* (págs. 47-95). San José de Costa Rica: IIDH.

Caso Caballero Delgado y Santana contra Colombia [Reparaciones y Costas], Serie C 31 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 29 de enero de 1997). Obtenido de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_31_esp.pdf

Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa contra Paraguay [Fondo, Reparaciones y Costas], Serie C 146 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 29 de marzo de 2006). Recuperado el 22 de julio de 2014, de Sentencia [Fondo, Reparaciones y Costas].

Caso Comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay [Fondo, Reparaciones y Costas], Serie C 125 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 17 de junio de 2005). Recuperado el 22 de julio de 2014, de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf

Caso Fernández Ortega y otros contra México [Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas] (Corte Interamericana de Derechos Humanos 30 de agosto de 2010). Obtenido de http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=338

Caso López Álvarez contra Honduras, Serie C 141 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de febrero de 2006). Recuperado el 22 de julio de 2014, de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf

Caso Lori Berenson Mejía contra Perú, Sentencia [Fondo, Reparaciones y Costas] (Corte Interamericana de Derechos Humanos 25 de noviembre de 2004). Recuperado el 22 de julio de 2014, de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_119_esp.pdf

Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza. (2008). *Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria*. Córdoba: Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo. Recuperado el 4 de agosto de 2014, de <http://www.uco.org.es/internacionalcooperacion/cooperacion/documentos-de-interes/documentos/publicaciones/Libro-Derecho-Alimentacion.pdf#page=46>

- Cavaza, A., & Vázquez-Caisedo, G. (septiembre de 2007). Informe sobre los progresos y desafíos en la implementación del Derecho a la Alimentación en Perú. *Informe País-Perú*. Lima: FAO-RLC-ALCSH. Recuperado el 1 de agosto de 2014, de <http://www.arariwa.org.pe/2informedaperu.pdf>
- Colombia. (1991). *Constitución Política de 1991*. Bogotá: República de Colombia.
- Consejo Nacional de Política Económica Social. (31 de marzo de 2008). Documento Conpes Social 113. *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*. Bogotá D. C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (14 de marzo de 2005). Documento Conpes Social 91. Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015. Bogotá, D. C.: República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación .
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (1996). Documento Conpes Social 2847. Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) 1996-2005. Bogotá, Colombia: República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (31 de marzo de 2007). Documento Conpes Social 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Bogotá, D. C.: Consejo Nacional de Política Económica Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (28 de marzo de 2011). Documento Conpes Social 140. *Modificación al Conpes Social 91 del 14 de junio de 2005: «Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Mileni-2015»*. Bogotá D.C., Colombia: República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.
- Courtis, C. (2003). Enseñanza jurídica y dogmática en el campo jurídico latinoamericano: apuntes acerca de un debate necesario. En Varios, M. Garcia Villegas, & C. A. Rodriguez (Edits.), *Derecho y sociedad en América Latina: Un debate sobre estudios jurídicos críticos* (pág. 290). Bogotá : ILSA.
- Courtis, C. (2005). La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En C. Courtis, D. Hauser, & G. Rodríguez-Huerta (Edits.), *Protección internacional de derechos humanos. Nuevos desafíos* (págs. 361-438). México: Porrúa-ITAM. Obtenido de sitio web de Miguel Carbonell.
- Courtis, C. (2009). El derecho a la alimentación como derecho justiciable: desafíos y estrategias. En C. Courtis, & R. Ávila Santamaria (Edits.), *La protección judicial de los derechos sociales* (pág. 682). Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Obtenido de http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/8_Proteccion_judicial.pdf#page=106

- Cruz, L. (mayo de 2010). Una gobernanza responsable en la tenencia de la tierra: factor esencial para la realización del derecho a la alimentación. *Documento de trabajo sobre tenencia de la tierra(15)*. FAO. Recuperado el 4 de agosto de 2014, de http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/LTWP15_UnaGobernanzaResponsableEnLaTenenciaDeLaTierra.pdf
- D'Átina, A. (2004). La vinculación entre constitucionalismo y protección de los derechos humanos. *Revista de Derecho Constitucional Europeo(1)*, 293-306.
- Espinosa-Díaz, C. I. (julio de 2013). Indicadores de ejercicio de derechos humanos: El derecho a la alimentación adecuada y la ciudad rural sustentable «Santiago El Pinar» Chiapas. *Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democracia*. México: Flacso México.
- Faúndez-Ledesma, H. (2004). *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales* (Tercera ed.). San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- García-Muñoz, S. (2001). La progresiva generalización de la protección internacional de los derechos humanos. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 1-33.
- Gifra-Durall, J., & Beltrán-García, S. (2013). El derecho humano a la alimentación y al agua. *Cuadernos de Estrategia(161)*, 25-65.
- Gobierno de Colombia. (2013). *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2012-2019*. Bogotá D. C., Colombia: Gobierno Nacional.
- Gómez-Isa, F., & Pureza, J. M. (Edits.). (2004). *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao: Universidad de Deusto. Obtenido de <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/hnet/hnet13.pdf>
- Herrea-Robles, A. (2001). El estado colombiano frente al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. *Revista de Derecho*, 16, 104-141.
- Hopenhayn, M. (octubre de 2006). Desigualdades Sociales y Derechos Humanos: Hacia un pacto de Protección Social. *Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 8 de agosto de 2014, de <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/27116/HopenhaynM.pdf>
- Jongitud-Zamora, J. (2012). Necesidad jurídica de la garantía alimentaria en México. *Letras Jurídicas Revista Multidisciplinar de CEDEGS*, 17. Obtenido de sitio web: <http://letrasjuridicas.com/Volumenes/17/jongitud17.pdf>
- Landaeta-Jiménez, M., Aliaga, C., Sifontes, Y., Herrera, M., Candel, Y., Delgado-Blanco, A., Martínez, N. (2012). El derecho a la alimentación en Venezuela. *Anales Venezolanos de Nutrición*, 25(2), 73-84.
- López-Medina, D. E. (2009). *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis.
- Mantilla, Q. A., & Morales, G. J. (2008). El derecho a la alimentación en Colombia: situaciones, contextos y vacíos. Bogotá: Fundaexpresión, Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional & Universidad Nacional de Colombia.

- Martín-López, M. Á. (2011). El sometimiento de la especulación al derecho a la alimentación. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*(22), 1-23.
- Mira González, C. M., & Rojas Betancur, M. (2010). La protección de los derechos sociales en el sistema interamericano de derechos humanos. *Opinión Jurídica* 9(18) , 39-56.
- Molina-Betancur, C. M. (2010). Protección de derechos sociales y economía. *Revista de Derecho Económico*, 6(6), 387-424.
- Molina-Betancur, C. M. (2010). Reflexiones acerca del activismo judicial en materia de derechos sociales en Colombia: el caso del derecho a la salud. *Revista Elementos de Juicio*(13), 31-113.
- Molina-Betancur, C. M. (2012). La typologie des procédures jurisprudentielles en droit colombien. En D. Roman (Ed.), *La Justiciabilité des droits sociaux: vecteurs et résistances* (págs. 259-268). París: Pedone.
- Molina-Betancur, C. M. (2013). La protección de Derechos sociales en Colombia. *La Revue des droits de l'homme*(3), 1-12.
- Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Naciones Unidas. Recuperado el 22 de julio de 2014, de http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.Q.SLV.2.Add.1_sp.pdf
- Naciones Unidas. (8 de septiembre de 2000). Declaración del Milenio. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Nikken, P. (2010). La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 52, 55-140.
- Ollero, A. (1994). Control constitucional, desarrollo legislativo y dimensión judicial de la protección de los derechos humanos. *Anuario de Filosofía del Derecho*, XI, 91-103.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperado el 10 de agosto de 2014, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0001>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (1999). *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, «Protocolo de San Salvador». Recuperado el 10 de agosto de 2014, de http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/protocolo_san_salvador.html
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura & Organización Mundial de la Salud. (1992). I Conferencia Internacional de Nutrición. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura & Organización Mundial de la Salud.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una*

alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Prudencio, J. (2008). Informe sobre el progreso de la implementación del derecho humano a la alimentación. La Paz: Fundación TIERRA. Recuperado el 4 de agosto de 2014, de <http://bivica.org/upload/alimentacion-derecho-humano.pdf>

Restrepo- Yepes, O. (2009). El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho alimentario. *Opinión Jurídica*, 8(16), 115-134.

Restrepo-Yepes, O. C. (2011). La protección del derecho alimentario en Colombia: descripción y análisis de las políticas públicas sobre alimentación y nutrición desde 1967 a 2008. *Opinión Jurídica*, 10(20), 47-64.

Restrepo-Yepes, O. C., & Molina-Saldarriaga, C. (2014). *Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate*. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.

Restrepo-Yepes, O.C. (2013). La construcción del concepto del derecho alimentario en Colombia: Una mirada a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. *Opinión Jurídica*, 12(24).

Rojas-Betancur, M. A. (2010). La frecuencia de citas en las sentencias y autos de la Corte Constitucional a los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En Varios, *Diez años de investigación jurídica y sociojurídica en Colombia: balances desde la Red Sociojurídica, tomo II* (pág. 563). Bogotá : Colombia.

Salvioli, F. (2004). La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 39, 101-167.

Salvioli, F. (2007). El Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *XXXVIII Session d'Enseignement*. Strasbourg: Institut international des droits de l' homme. Obtenido de http://portalweb.ucatolica.edu.co/easyWeb2/files/116_10316_estrasburgo.pdf

Sarmiento-Gómez, A. (2008). *Hacia un sistema de indicadores de derechos humanos para Colombia*. Recuperado el 1 de agosto de 2014, de http://www.suin-snbf.gov.co/suin/Docs/Hacia_un_Stma_de_Indicadores_DDHH_ASarmiento.pdf

Sauri-Suárez, G. (octubre de 2012). Derecho humano a defender derechos humanos: propuesta de indicadores para su diagnóstico. *Tesis de Maestría en Derecho Humanos y Democracia*. México: Flacso.

Sentencia SU-995, Expedientes acumulados T-218550 T-229080 T-233549 T-233551 T-233586 T-233681 T-233709 T-237521 (Corte Constitucional, MP: Carlos Gaviria Díaz 9 de diciembre de 1999).

- Sentencia T-005, Expediente T-973978 (Corte Constitucional, MP: Manuel José Cepeda Espinosa 19 de enero de 2005).
- Sentencia T-011, Expediente T-114939 (Corte Constitucional, 29 de enero de 1998).
- Sentencia T-025, Expediente T-653010 y acumulados (Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, MP: Manuel José Cepeda Espinosa 22 de enero de 2004).
- Sentencia T-029, Expedientes T-345474 y otros (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, MP: Alejandro Martínez Caballero 19 de enero de 2001).
- Sentencia T-049, Expediente T-49558 (Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, MP: Alejandro Martínez Caballero 15 de febrero de 1995).
- Sentencia T-086, Expediente T-1212192 (Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, MP: Clara Inés Vargas Hernández 9 de febrero de 2006).
- Sentencia T-1031, Expedientes T-949027 y T-951230, acumulados (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, MP: Alfredo Beltrán Sierra 21 de octubre de 2004).
- Sentencia T-1036, Expediente T-1908679 (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, MP: Manuel José Cepeda Espinosa 23 de octubre de 2008).
- Sentencia T-1076, Expediente T-1144122 (Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, MP: Jaime Córdoba Triviño 21 de octubre de 2005).
- Sentencia T-1094, Expediente T-943665 (Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, MP: Manuel José Cepeda Espinosa 4 de noviembre de 2004).
- Sentencia T-1139, Expedientes T-1190810 (Corte Constitucional, Sala Segunda (2a.) de Revisión, MP: Alfredo Beltrán Sierra 10 de noviembre de 2005).
- Sentencia T-114, Expediente T-112012 (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, MP: Antonio Barrera Carbonell 6 de marzo de 1997).
- Sentencia T-1144, Expediente T-1150785 (Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, MP: Álvaro Tafur Galvis 10 de noviembre de 2005).
- Sentencia T-124, Expediente No. T-23709 (Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, MP: Jorge Arango Mejía y Vladimiro Naranjo Mesa 14 de marzo de 1994).
- Sentencia T-124, Expedientes acumulados T-106960; T-106962; T-106963; T-106964; T-107071; T-107072; T-107683; T-107690; T-107696; T-107697; T-107914; T-107915; T-107916; T-107917; T-107920; T-107921; T-107922; T-108153; T-108154; T-108155; T-108229; T-108230; T-108231; T- (Corte Constitucional, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz 14 de marzo de 1997).
- Sentencia T-171, Expediente T-113.858q (Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, MP: Jorge Arango Mejía 2 de abril de 1997).
- Sentencia T-175, Expediente T-1001073 (Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, MP: Jaime Araujo Rentería 28 de febrero de 2005).

Sentencia T-1752, Expediente T-332.437 (Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, MP: Cristina Pardo Schlesinger 15 de diciembre de 2000).

Sentencia T-212, Expediente T- 679630 (Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, MP: Jaime Araujo Rentería 12 de marzo de 2003).

Sentencia T-224, Expediente T-999140 (Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, MP: Clara Inés Vargas Hernández 10 de marzo de 2005).

Sentencia T-225, Expediente T-999400 (Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, MP: Clara Inés Vargas Hernández 10 de marzo de 2005).

Sentencia T-297, Proceso T-62.868 (Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Jorge Arango Mejía 6 de julio de 1995).

Sentencia T-299, Expediente T-121578 (Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz 20 de junio de 1997).

Sentencia T-323, Expediente T-92920 (Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz 24 de julio de 1996).

Sentencia T-342, Expediente T-1036666 (Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, MP: Jaime Araujo Rentería 6 de abril de 2005).

Sentencia T-399, Expediente T-14223 (Corte Constitucional, MP: José Gregorio Hernández Galindo 17 de septiembre de 1993).

Sentencia T-426, Expediente T-824 (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz 24 de junio de 1992).

Sentencia T-468, Expediente T-1279918 (Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión, MP: Humberto Antonio Sierra Porto 9 de junio de 2006).

Sentencia T-471, Proceso de tutela No. 1449 (Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, MP: Ciro Angarita Barón 17 de julio de 1992).

Sentencia T-481, Expedientes T-119241 y T-119242 (acumulados) (Corte Constitucional, MP: Fabio Morón Díaz 26 de septiembre de 1997).

Sentencia T-488, Expediente T-175981 (Corte Constitucional, Sala Primera (1a.) de Revisión, MP: Alfredo Beltrán Sierra 10 de septiembre de 1998).

Sentencia T-496, Expedientes T-1551591, T-1527592, T-1530574 y T-1528867 (Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, MP: Jaime Córdoba Triviño 29 de junio de 2007).

Sentencia T-503, Expediente T-1305832 (Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, MP: Jaime Araujo Rentería 30 de junio de 2006).

Sentencia T-563, Expediente: T-1062375 (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra 26 de mayo de 2005).

- Sentencia T-582, Expediente T-1095423 (Corte Constitucional, Sala Segunda (2a.) de Revisión, MP: Alfredo Beltrán Sierra 2 de junio de 2005).
- Sentencia T-640, Expediente T-135188 (Corte Constitucional, MP: Antonio Barrera Carbonell 1 de diciembre de 1997).
- Sentencia T-646, Expediente T-1401110 (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, MP: Manuel José Cepeda Espinosa 16 de agosto de 2007).
- Sentencia T-682, Expedientes T-280810 y T-281357 (Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, MP: Álvaro Tafur Galvis 12 de junio de 2000).
- Sentencia T-740, Expediente T-848635 (Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, MP: Jaime Córdoba Triviño 6 de agosto de 2004).
- Sentencia T-760, Expedientes T-1281247, T-1289660, T-1308199, T-1310408, T-1315769, T-1320406, T-1328235, T-1335279, T-1337845, T-1338650, T-1350500, T-1645295, T-1646086, T-1855547, T-1858995, T-1858999, T-1859088, T-1862038, T-1862046, T-1866944, T-1867317, y T-1867326 (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión MP: Manuel José Cepeda Espinosa 31 de julio de 2008).
- Sentencia T-784, Expediente T-187919 (Corte Constitucional, MP: Alfredo Beltrán Sierra 11 de diciembre de 1998).
- Sentencia T-882, Expediente T-1105841 (Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, MP: Alvaro Tafur Galvis 25 de agosto de 2005).
- Sentencia T-900, Expediente T-1582722 (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, MP: Manuel José Cepeda Espinosa 26 de octubre de 2007).
- Sentencia T-902, Expediente T-1683743 (Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, MP: Jaime Araujo Rentería 30 de octubre de 2007).
- Vallejo-Arboleda, C. (2008). Informe sobre avances en el derecho a la alimentación: Colombia. *Informe sobre avances en el derecho a la alimentación: Colombia*. Bogotá: Fundación Ayuda en Acción.
- Vivero, J. L., & Ramírez, P. (2009). Hambre, derechos humanos y la consolidación del Estado en América Latina. En J. L. Vivero, & J. Erazo (Edits.), *Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituciones contra el hambre* (págs. 41-75). Santiago de Chile: Ediciones LOM.
- Viveros, J. L., & Almehida-Filho, N. (2008). La consolidación del hambre y del derecho a la alimentación en las agendas políticas de América Latina. Uberlandia, Brasil: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Recuperado el 4 de agosto de 2014, de <http://www.sober.org.br/palestra/9/640.pdf>
- Windfuhr, M., & Jonsén, J. (2005). Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. (H. International, Trad.) Warwickshire, UK: ITDG Publishing The Schumacher Centre for Technology and Development. Recuperado

el 4 de agosto de 2014, de <http://www.derechoalimentacion.org/gestioncontenidosKWDERECHO/imgsvr/publicaciones/doc/FIAN%20soberan%C3%ADa%20alimentaria.pdf>

CAPÍTULO 4

Directriz voluntaria N°. 8 sobre el derecho a la alimentación, en las políticas públicas de Nariño*

*Aura Isabel Goyes Moreno***

*Aura Cecilia Torres Burbano****

*Pablo Mauricio Castillo Calvache*****

-
- * El presente informe constituye el resultado de la Investigación titulada “Implementación de las Directrices Voluntarias de la FAO en las políticas públicas del Departamento de Nariño y del Municipio de San Juan de Pasto (Colombia) Período 2005-2013”, elaborada entre junio y noviembre de 2014, apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO y la Universidad de Nariño, en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.
- ** Investigadora principal. Abogada. Magíster en Derecho Universidad Nacional de Colombia. Doctora en Ciencias de la Educación RUDECOLOMBIA. Directora del Centro de Investigaciones y Estudios Socio Jurídicos de la Universidad de Nariño (Colombia). Docente tiempo completo Universidad de Nariño. Directora del Grupo de Investigación Derecho, Justicia y Región de la Universidad de Nariño. isabelgm99@yahoo.com Telefax: (57) (2) 7234568 ext.101-104.
- *** Co-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Socio Jurídicos de la Universidad de Nariño (Colombia). Abogada y economista, Universidad de Nariño. Especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social. Profesional de investigaciones del Centro de Investigaciones y Estudios Socio Jurídicos Universidad de Nariño. auraceciliatorres@gmail.com Telefax: (57) (2) 7234568 ext.101-104
- **** Co-investigador del Grupo de Investigación Derecho, Justicia y Región DEJURE de la Universidad de Nariño (Colombia). Abogado-Universidad de Nariño. Especialista en Derecho Ambiental, Universidad de Buenos Aires. Joven Investigador de Colciencias 2014. pablocastilloc@yahoo.com.ar Telefax: (57) (2) 7234568 ext. 101-104.

INTRODUCCIÓN

La globalización es en la actualidad un hecho contundente, es decir, se trata de una realidad que afecta de manera directa la vida de todas las personas, en los más diversos aspectos y con distintos grados de intensidad. La ciencia, el conocimiento, el arte, la cultura, la economía, el derecho, el trabajo, la salud, entre otros, han sido impactados, generando una situación de mutua interdependencia entre los Estados, razón por la cual las formas de enfrentar los problemas y plantear alternativas de solución reclaman, a su vez, la existencia de políticas o normas de nivel global, que alcancen legitimidad entre la comunidad internacional, de tal forma, que la justeza de las orientaciones impida su inobservancia.

En este horizonte, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO, por sus siglas en inglés– organización multilateral que goza de gran reconocimiento en ámbito mundial, en cuanto lidera la lucha contra el hambre en América Latina y en el mundo, aprobó en su reunión 127, diez y nueve directrices encaminadas a garantizar el derecho fundamental a la alimentación.

Sin desconocer la importancia de cada una de estas directrices, el grupo DEJURE optó por concentrar su investigación en la directriz OCHO relacionada con el acceso a los recursos y bienes, por considerar que en ella reside el núcleo central del derecho a la alimentación, ya que se trata de un derecho complejo, que requiere para su realización de un conjunto armónico e interrelacionado de diversas condiciones.

Los objetivos de esta investigación fueron:

- Ubicar los planes de desarrollo y programas elaborados en el departamento de Nariño y en el municipio de Pasto, tendentes a garantizar a la población nariñense y pastusa el disfrute del derecho a la alimentación.
- Elaborar una matriz que permita vaciar la información extractada de cada plan o programa, teniendo en cuenta las seis sub-directrices que conforman la directriz ocho.
- Determinar unas categorías de análisis que contribuyan a realizar un estudio comparativo.
- Evaluar el proceso de formulación e implementación de la Directriz ocho de la FAO en el Departamento de Nariño y la ciudad de San Juan de Pasto.

- Extractar conclusiones y formular algunas recomendaciones que contribuyan a hacer realidad en Nariño y Pasto, una vida libre de hambre para todos.

Con base en las siguientes hipótesis:

En el departamento de Nariño y en la ciudad de Pasto, se evidencian progresos en la realización plena del derecho a la alimentación, aunque a la fecha aún no es una realidad generalizada, puesto que determinados sectores de la población, en especial niños y ancianos de las zonas rurales, presentan índices preocupantes de desnutrición.

Las directrices de la FAO, y específicamente la directriz ocho, son desconocidas, inclusive por autoridades públicas, relacionadas con el tema alimenticio. Esta situación confirma la urgencia de promover su divulgación y estudio en los más diversos sectores de la población.

La directriz ocho contiene una concepción compleja del derecho a la alimentación, en la medida en que su plena realización requiere de un conjunto interrelacionado de componentes.

De otra parte, y tratándose de una investigación cualitativo-descriptiva, se acudió a la lectura crítica de los planes de desarrollo y programas puntuales del orden departamental y municipal, cuyos datos alimentaron una matriz en la que se recogió información básica relacionada con elementos centrales de la directriz ocho, entre ellos, mercado laboral, tierra, agua, recursos genéticos, sostenibilidad y servicios.

Posteriormente se sistematizaron las reflexiones en torno a cada plan o programa, para finalizar comparando dichos planes y ubicando su mayor o menor cercanía con la directriz ocho y por lo mismo, con la garantía del derecho alimentario en esta sección sur de Colombia.

Se debe resaltar que, por tratarse de documentos públicos, resultó fácil el acceso a los mismos, especialmente en virtud de la nueva Ley de Información que obliga a todas las instituciones del Estado a otorgar a la ciudadanía la información que requiera y que repose en cada dependencia, constituyéndose en falta, cualquier conducta o procedimiento tendente a impedir el acceso a la información pública.

4.1. MARCO TEÓRICO

Sin restarle importancia a ninguna de las 19 directrices aprobadas por la FAO en el 127.º período de sesiones, con la finalidad de ayudar a los

Estados a garantizar el derecho fundamental a la alimentación, el grupo de investigación DEJURE optó por elegir la directriz OCHO relacionada con el acceso a los recursos y bienes, por considerar que en ella reside el núcleo central del derecho a la alimentación.

Para el análisis de los planes de desarrollo departamental y municipal, expedidos en el período 2005-2014 en el departamento de Nariño y en la ciudad de Pasto, se utilizó la directriz ocho, contextualizándola a la realidad regional, puesto que los textos carecen, por sí mismos, de la posibilidad de afectar la vida de una colectividad.

La Directriz ocho comprende, a su vez, seis directrices relacionadas entre sí, que desarrollan de manera puntual el sentido y alcance del acceso a los recursos y bienes de manera sostenible, no discriminatoria y acompañada de medidas de acción positiva a favor de los grupos históricamente marginados de los beneficios del desarrollo, es especial, los pueblos indígenas, los campesinos, los enfermos de sida y las mujeres, a las que se debe garantizar la igualdad de género en todos los aspectos de la vida económica, política, reproductiva, educativa y social.

A continuación damos una referencia al significado de cada una de las seis sub directrices (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2005).

4.1.1. *Directriz 8A. Mercado laboral*

De conformidad con esta directriz, el derecho a la alimentación exige de los Estados el compromiso con la generación de empleo rural y urbano en favor de quienes laboran el campo en calidad de subordinados, de tal suerte, que estas personas reciban los beneficios derivados de una relación laboral formal. Con tal finalidad se debe propiciar la educación, la alfabetización de adultos y cualquier programa de capacitación que según las circunstancias específicas sea necesario.

De igual manera se debe proteger a los trabajadores rurales que trabajan por cuenta propia, evitando toda forma de discriminación. En el mapa nacional colombiano, Nariño figura como un departamento fundamentalmente agrícola, con un importante porcentaje de población rural del 51,84 % (Gobernación de Nariño, 2012) que, a pesar de su aporte a la economía regional con la producción de alimentos básicos, tales como papa, verduras, frutas, cereales, que no solo surten los mercados internos, sino que se exportan al resto del país, no recibe las contraprestaciones pertinentes en tierra, vías,

insumos, transporte, educación, agua potable, crédito, carencias a las que se suma el grave flagelo del conflicto armado.

4.1.2. *Directriz 8B. Tierra*

Esta directriz está dirigida a modificar la concentración excesiva de la tierra en pocas manos, situación que ha impedido el acceso a la propiedad de quienes la trabajan cotidianamente. Romper con dicha situación implica comprometerse con procesos de reforma agraria y de redistribución de la tierra, en cuyo caso deben priorizarse los intereses de las mujeres, de los pobres y de los indígenas.

En el caso de Nariño, el monopolio de la tierra en manos criminales ha implicado el desplazamiento forzado de cientos de familias campesinas que recorren los centros urbanos en medio de la indiferencia de todos los sectores gubernamentales y sociales. Este fenómeno alcanzó tales proporciones que la Corte Constitucional colombiana, mediante la sentencia T-025 de 2004 declaró el entorno del desplazamiento como un estado de cosas inconstitucional, y exigió acciones inmediatas de las autoridades nacionales, departamentales y municipales, con miras a tomar medidas urgentes a fin de evitar que se sigan vulnerando los derechos fundamentales de esta población. La actual jurisdicción de tierras es resultado de esta orden constitucional.

4.1.3. *Directriz 8C. Agua*

A través de esta directriz, la FAO reconoce al elemento agua como esencial para la vida y la salud, obligando a los Estados a garantizar el acceso a toda la población, así como su uso sostenible, que logre el necesario equilibrio entre el restablecimiento de los ecosistemas y la necesidad de este recurso para la vida doméstica, agrícola e industrial.

Para el caso objeto de estudio, debe precisarse que el derecho al agua potable y el derecho a la alimentación se conciben como derechos independientes, cuando la realidad indica que estos derechos se encuentran imbricados entre sí. Sin agua no es posible garantizar la alimentación ni la supervivencia humana.

Los datos oficiales señalan que Nariño está lejos de alcanzar coberturas totales de agua potable, alcanzando un consumo de apenas 23 %, así como un 80 % en la prestación de servicio de acueducto, datos que evidencian la urgencia de emprender acciones urgentes en esta dirección (En Nariño hay más cobertura de agua, pero con baja calidad, 2014).

4.1.4. *Directriz 8D. Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura*

Esta directriz hace un serio llamado de atención a los Estados para que se ocupen de preservar los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, mediante la protección a los saberes ancestrales de las comunidades originarias para evitar la pérdida de estos conocimientos que a través de los años han incidido en un uso racional de los suelos.

Nariño es uno de los departamentos que más recursos genéticos para la alimentación y la agricultura posee, debido a la existencia de grupos indígenas que a través de sus resguardos han mantenido y transmitido de generación en generación sus saberes agrícolas y alimenticios. Sin embargo, son pocas las patentes que se han registrado y ya se evidencian las incoherencias derivadas de la imposibilidad de usar sus propias semillas, obligando a la compra de otras importadas y de uso obligatorio conforme a los TLC firmados por Colombia.

Instituciones como la Universidad de Nariño hacen investigaciones financiadas por Colciencias con miras a superar este estado de cosas, de tal forma que se revertan estas situaciones a favor de los conocimientos originarios.

4.1.5. *Directriz 8E. Sostenibilidad*

Una de las responsabilidades más trascendentales de los Estados modernos es la búsqueda de la sostenibilidad de todos los procesos y especialmente del ecosistema, que permita la producción de alimentos para las presentes y futuras generaciones, con medidas encaminadas a impedir la contaminación de las aguas, a procurar la fertilidad del suelo, y a regular la pesca y los bosques.

Tanto el departamento de Nariño como la ciudad de Pasto reclaman con urgencia de políticas y estrategias que conduzcan a alcanzar y desarrollar la sostenibilidad de la producción de alimentos y de los ecosistemas, hoy deteriorados por los cultivos ilícitos y los daños a los recursos naturales, fruto de las acciones terroristas.

4.1.6. *Directriz 8F. Servicios*

A través de esta directriz se pretende que el uso de instrumentos, tecnologías y avances científicos mejoren procesos como la comercialización, microcréditos y finanzas rurales, con miras a que los agricultores y en

especial los agricultores pobres alcancen una producción más eficiente, superando problemas crónicos como los relacionados con el agua, la tierra y la energía agrícola.

El incipiente desarrollo de la ciencia y la tecnología en el departamento de Nariño, así como su novedosa aplicación para la solución de los problemas del entorno local señalan la urgencia de poner en práctica esta directriz, aprovechando la coyuntura de un Gobierno nacional y regional que han expresado su compromiso con el desarrollo del agro nariñense.

El análisis de la directriz ocho permitió la elaboración de una matriz que abarca las seis sub-directrices que la conforman, las que se cruzaron con los planes de desarrollo departamental y municipal, según se indica en la tabla siguiente:

Tabla 7. Matriz relación planes de desarrollo y directriz N° 8 sobre el derecho a la alimentación.

Planes	8A - Mercado Laboral	8B - Tierra	8C - Agua	8D - Recursos Genéticos	8E - Soste- nibilidad	8F - Servicios
Plan de Desarrollo						

Fuente: Esta investigación

4.2. RESULTADOS PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL

4.2.1. Plan de Desarrollo 2004-2007 "Pasto Mejor"

La estructura de este plan dificulta la articulación de su contenido con la directriz ocho de la FAO para la realización del derecho a la alimentación.

Existen proyectos y propuestas que pueden enmarcarse dentro de los seis componentes de la directriz número ocho, los que obedecen a iniciativas gubernamentales aisladas, que no permiten una correcta articulación de las mismas, obstruyendo la realización del derecho a la alimentación.

- En materia de mercado laboral este plan fortalece las pymes como nichos de exportación de productos, beneficiando a la empresa típica del municipio de Pasto. Sin embargo, dada la debilidad financiera de estos entes productivos, los incentivos no logran mitigar los problemas laborales de la región, caracterizados por la informalidad y la reducida capacidad competitiva.

- En relación con la tierra, se plantea la necesidad de nuevo POT por razones urbanísticas y paisajísticas, desconociendo que el acceso y redistribución de la tierra es parte esencial del derecho a la alimentación.
- En torno al agua, se insiste en la urgencia de garantizar su prestación a través de la construcción y renovación de redes de acueducto urbano y rural. De igual manera, se compromete con su cuidado mediante la reforestación de fuentes hídricas y la educación ambiental. Sin embargo, no se vincula el elemento “agua” con el derecho a la alimentación. El plan los concibe como aspectos independientes uno del otro.
- El elemento “sostenibilidad” se limita al cuidado del agua y de las zonas de cargas hídricas, olvidando aspectos del medioambiente como el suelo, los bosques, el aire, la flora y la fauna. Se presenta una falencia estructural grave por parte de la Administración al no dedicar un aparte exclusivo del plan de desarrollo para el cuidado del medio ambiente.
- Servicios es tal vez la línea más fuerte del presente plan de desarrollo al comprometer a la Administración en la búsqueda de nuevos mercados, apoyo a grupos empresariales, financiación de líneas productivas de mercados locales y desarrollo de investigación, ciencia y tecnología.

4.2.2. *Plan de Desarrollo 2008-2011 “Queremos más, Podemos más”*

Es un plan de desarrollo más acorde con las exigencias del nuevo milenio al comprender que la sostenibilidad no es un concepto aislado y abstracto, sino que procura por lo mismo, la integración e interrelación de todos los sectores. Si bien no consagra el derecho a la alimentación de manera explícita, sí desarrolla aspectos pertenecientes a los componentes de la directriz 8 de la FAO, así:

- Mercado laboral se propone ahora como política pública que comprende tanto el apoyo empresarial, la gestión de créditos, y la generación de empleo, como el apoyo a proyectos y la educación, la alfabetización y la cualificación de mano de obra.
- Tierra se caracteriza por un nuevo enfoque centralizado en la gestión adecuada del suelo urbano y rural que apunta hacia la expansión de las zonas cultivables en el municipio. Igualmente destaca la regularización de títulos con el fin de establecer unidades de planificación rural para la explotación agropecuaria.

- Otorga al tema del acceso al agua una mayor importancia en el ámbito rural y urbano, correlacionando la existencia de un medio ambiente sano, que contribuya a la obtención de un abastecimiento suficiente para cumplir con las demandas de la ciudad. Vincula de manera implícita el agua con el derecho a la alimentación.
- Sobre recursos genéticos se destaca la iniciativa gubernamental de promover el intercambio de semillas y alimentos como ruta para la creación de nuevos lazos culturales y sociales que unan a las comunidades del campo con los sectores urbanos.
- Sostenibilidad: fortalecimiento y apoyo a procesos productivos encaminados al mejoramiento de la economía familiar y la alimentación como componentes de la seguridad alimentaria; apoyo y fortalecimiento de prácticas agropecuarias tradicionales y ancestrales (huerta casera y la chagra), cultivo de semillas nativas, producción limpia y de innovación tecnológica que, en todo caso, fortalezcan la soberanía y autonomía alimentaria del Municipio (primera referencia directa de la seguridad y soberanía alimentaria que son componentes básicos del derecho a la alimentación).
- Servicios: orientados hacia el campo agropecuario y la generación de turismo en la región, apoyando procesos encaminados hacia la productividad de familias en situación de discapacidad con el fin de rehabilitarlos y reincorporarlos a la sociedad. Es notoria la articulación de esta línea con las demás contenidas en el presente plan de desarrollo, configurándose una integración de esfuerzos gubernamentales desde diferentes esferas en búsqueda de un mismo objetivo.

4.2.3. *Plan de desarrollo municipal de Pasto 2012-2015*

"Pasto: transformación productiva"

Es el más completo de los planes de desarrollo analizados en la medida que existe integración y articulación de todas sus directrices que permiten cumplir con los lineamientos propuestos en la directriz 8 de la FAO, aunque no exista mención expresa de la misma, como se verá a continuación:

- Mercado laboral, se resalta el papel de la administración como responsable directo de la generación de empleo al nivel municipal. Impulsa la creación de programas y escuelas para el fomento del emprendimiento, la generación de empleos con perspectiva de género y acceso a créditos para reconversión de la actividad productiva de trabajadores informales.

- Tierra se caracteriza por la iniciativa gubernamental encaminada hacia la regularización de predios, fortalecimiento de las unidades productivas rurales, acceso por parte de las víctimas del conflicto armado y comunidades indígenas. Las estrategias planteadas en el presente punto son conducentes y permiten inferir que la Administración municipal comprende la importancia de la tierra y su explotación para la economía nariñense.
- Agua se enfoca en la ampliación de cobertura de personas que acceden a este recurso a través de la construcción y mejoramiento de acueductos e igualmente se enfoca en procurar la potabilización del agua distribuida en la ciudad para su consumo directo por parte de la comunidad. Resalta este punto en la medida que ya se habla de planes integrales de agua, lo cual garantizará el acceso al recurso y la optimización de las condiciones en que se brinda el mismo.
- No regula jurídicamente el tema de recursos genéticos, sin embargo, sí propende por la creación de unidades de investigación que determinen el potencial biotecnológico de la laguna de La Cocha, factor importante en los nuevos procesos de modernización de la agricultura, la medicina y el conservacionismo ambiental.
- Sostenibilidad: acierto de la Administración al dedicar un programa completo de su plan de desarrollo al tema de la sostenibilidad ambiental. Su contenido se desarrolla en ámbitos que abarcan el cuidado del ambiente en pro de la mejora de los cauces hídricos, reconversión de producciones agropecuarias para hacerlas ambientalmente amigables, implementación de proyectos de agricultura urbana y fortalecimiento de todos aquellos aspectos destinados a la consecución de la seguridad alimentaria en la ciudad y las comunidades indígenas circundantes, siempre enfocados a mejorar la nutrición especialmente en la primera infancia.
- Servicios; se caracteriza por la gestión constante de la ciudad para la consecución de recursos que permitan apoyar, transformar y comercializar la producción agropecuaria rural a partir de la implementación de agroempresas que vinculen a la población joven, mujeres y madres cabeza de familia. Busca capacitar técnica y financieramente a pequeños y medianos productores con la finalidad de crear cadenas de producción lo suficientemente fuertes para incluirlas en proyectos de comercialización departamentales, nacionales e internacionales.

4.2.4. Plan de seguridad alimentaria y nutricional de Pasto. Año 2014

Nace a partir de la necesidad de resaltar la importancia que la seguridad alimentaria y nutricional tiene para el desarrollo sostenible de la sociedad pastusa. Realiza un diagnóstico sobre la seguridad alimentaria en la ciudad identificando los focos problemáticos de la sociedad pastusa en la materia de la siguiente manera:

En materia de **disponibilidad de alimentos:**

- Baja diversificación de la producción agropecuaria.
- Bajo nivel de incorporación de valor agregado a la producción agropecuaria.
- Bajo nivel de asociatividad para la comercialización.
- Desigualdad en la distribución de la tierra.
- Dificultades de acceso al crédito.
- Baja cobertura del agua de riego.
- Baja cobertura de programas de asistencia técnica y capacitación y en los productores campesinos.
- Migración de jóvenes del campo a la ciudad.
- Altos costos de producción.
- Altos niveles de inseguridad en el campo.

Acceso de alimentos

- Altos índices de pobreza, pobreza extrema y desigualdad con mayor prevalencia en el sector rural.
- Amplios niveles de intermediación que afectan el precio final de productos agrícolas.
- Altos niveles de recepción de población víctima del conflicto armado.
- Inadecuada infraestructura vial, al nivel rural.
- Inestabilidad en los precios.

Consumo de alimentos

- Existencia de hábitos alimentarios inadecuados.
- Baja coordinación institucional.

Aprovechamiento biológico de nutrientes

- Alta prevalencia de niños con bajo peso al nacer.
- Alta prevalencia de parasitismo intestinal y enfermedades diarreicas.
- Alta prevalencia de hipertensión.
- Alta mortalidad por enfermedades crónicas no transmisibles en mayores de 60 años.
- Altos niveles de desnutrición en menores de 18 años.
- Malnutrición en la población menor de 18 años.
- Alta prevalencia de anemia.
- Alta prevalencia de deficiencia de vitamina A en niños de 1 a 4 años.
- Alta prevalencia de deficiencia de zinc en niños de 1 a 4 años.
- Inseguridad para la práctica de actividad física al aire libre.
- Baja calidad y cobertura del agua en área rural para consumo humano.
- Deficiente infraestructura de alcantarillados en los corregimientos.

Inocuidad de los alimentos

- Deficiente infraestructura en plazas de mercado y centros de abastecimiento.
- Baja calidad de agua para riego.

Para combatirlos se formula el presente plan atendiendo necesidades puntuales en cada uno de los parámetros establecidos en el anterior diagnóstico, en constante colaboración y observancia del plan de desarrollo municipal de la ciudad de Pasto para los años 2012-2015. Su objetivo es consolidar una adecuada oferta agropecuaria en el municipio de Pasto e intervenir en el mejoramiento de los hábitos alimentarios logrando una adecuada coordinación institucional en las entidades de protección con el fin de disminuir los niveles de desnutrición y alcanzar un nivel adecuado de seguridad alimentaria y nutricional en la población urbana y rural del municipio de Pasto.

Se trata del primer plan de seguridad alimentaria efectivo en materia estructural, programática y propositiva con el que la ciudad de Pasto aplica, en conjunto con el plan de desarrollo municipal, todas las directrices de

la FAO para hacer efectivo el derecho a la alimentación, a excepción de recursos genéticos, subdirectriz que remite su regulación jurídica a la normativa nacional, tal y como se ha venido procediendo en los anteriores planes de desarrollo.

Sus componentes son los siguientes:

- Transformando la tierra productivamente en alimentos variados y suficientes: perteneciente al eje “disponibilidad” el cual propende hacia la reformulación del sistema agropecuario productivo pastuso a partir de su modernización. Las acciones puntuales se enmarcan en proyectos encaminados hacia la gestión de recursos para el acceso de los trabajadores agropecuarios a créditos que permitan mejorar su producción, conformación de alianzas y asociaciones con el fin de fortalecer a pequeños productores, rescate y fortalecimiento de cultivos ancestrales promisorios para la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y contrarrestar el avance de los monocultivos, desarrollo de ferias inclusivas de comercialización de productos campesinos y su inclusión en proyectos productivos para favorecer su economía, y proteger la tierra para destinarla a uso agropecuario para que sirva como base para la creación de redes que permitan el establecimiento de la SAN.
- Toda la población accediendo a una buena alimentación: perteneciente al eje “acceso”, busca dar solución a las problemáticas encontradas en el diagnóstico, relacionadas con pobreza, malnutrición y falta de oportunidades de acceso a una nutrición adecuada por parte de población en situación de vulnerabilidad, a partir de proyectos tales como desarrollo de la SAN a través de actividades productivas para favorecer a población vulnerable (partiendo de la identificación de la población vulnerable y de las actividades productivas así como gestión de recursos y articulación a nivel interinstitucional), brindar asistencia alimentaria a población vulnerable para contribuir con el mejoramiento de su estado nutricional (fortaleciendo atención integral en nidos nutrir de la ciudad de Pasto, apoyo psicosocial y nutricional de madres adolescentes, gestantes y lactantes, formación de mujeres en temas de VBG, establecimiento de comedores comunitarios, desarrollo y seguimiento al programa de alimentación escolar en establecimientos educativos), y establecer alianzas interinstitucionales, especialmente con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para realizar gestiones tendentes hacia la ampliación de la cobertura de programas de asistencia alimentaria.

- Cultura alimentaria: perteneciente al eje “consumo”, pretende la formulación e implementación de un plan de promoción de hábitos alimentarios adecuados a partir de alianzas estratégicas con instituciones educativas focalizadas, en las cuales, a partir de un control interno de las tiendas (quioscos) y de una capacitación a docentes en la materia, se construyan las bases para una alimentación sana y nutritiva en las nuevas generaciones.
- Igualmente comprende proyectos y acciones destinadas al fomento de la lactancia materna a partir del seguimiento de sus indicadores, identificación de sus focos problemáticos, conformación de una red de donantes y concienciación sobre su importancia en el desarrollo del lactante.
- La salud, fundamental para la nutrición: programa número uno, perteneciente al eje “aprovechamiento biológico”, propende por el desarrollo de proyectos, acciones y estrategias encaminadas al incremento en la cobertura en salud para contribuir a la lucha contra la malnutrición en la ciudad. Parte del seguimiento del sistema de vigilancia nutricional (SVN) y su articulación con el ICBF para la inclusión de población con presencia de desnutrición no incluida en el prenombrado sistema; observancia continua de la asistencia de menores a controles de desarrollo y crecimiento en IPS públicas y calidad de la atención que se les brinda, ampliación de la cobertura de vacunación de IPS públicas y EPS, seguimiento a programas enfocados a la realización de controles prenatales para una maternidad segura y disminución de índices de bajo peso al nacer presentes en la ciudad, vigilar el suministro de micronutrientes a menores de 5 años y madres gestantes por parte de las IPS y EPS y la inscripción e inclusión de menores con obesidad, sobrepeso o trastornos alimenticios en talleres de alimentación sana, actividad física, hábitos y estilos de vida saludable, promovidos desde sus instituciones educativas.
- Agua potable y saneamiento básico, sector rural: perteneciente al eje “aprovechamiento biológico” busca la gestión comunitaria y de entes territoriales para mejorar la calidad del agua que se brinda en el sector rural de la ciudad de Pasto, a partir de la articulación de la Secretaría de Salud y la Secretaria de Gestión Ambiental de la Alcaldía municipal. Parte de la identificación de acueductos rurales construidos y/o mejorados que cumplen con parámetros de agua apta para el consumo humano

y se pretende concienciar a la comunidad para su empoderamiento del agua como un derecho fundamental.

- Alimentos inocuos siempre y en todo lugar: como parte del eje “inocuidad” busca generar acciones para la garantía de la calidad de los alimentos a partir del seguimiento y asistencia técnica a las acciones colectivas que se realicen en relación con la salud ambiental de la comunidad, elaboración e implementación de un plan de gestión ambiental para las plazas de mercado y mercados móviles con el fin de mejorar sus condiciones de salubridad e infraestructura.

Se espera que el desarrollo de los anteriores componentes permita la reconstrucción de los hábitos alimenticios de la ciudad en plena observancia de una nutrición sana y adecuada, labor que requiere la permanencia y sostenibilidad de los anteriores presupuestos por parte de los planes de desarrollo municipales en aras de garantizar una continua y permanente transformación de la cultura alimentaria de la ciudad en todos los factores que la componen y que determinan sus características. Resalta el nivel de complementariedad que propone su contenido en la medida que establece el derecho de acceso al agua como un presupuesto imprescindible en la garantía de la SAN, así como la reformulación del POT en aras de promover el cultivo y explotación de la tierra por parte del agricultor, el fomento de la agricultura urbana como mecanismo idóneo para la seguridad alimentaria y la inclusión de grupos vulnerados a la SAN en una visión de integralidad, al articular esfuerzos en pro de nutrir, generar salud, garantizar vida digna y crear conciencia del papel del hombre y la sociedad en la garantía de su alimentación.

4.3. RESULTADOS ANÁLISIS DE PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL

4.3.1. *Plan de Desarrollo 2004-2007 “La Fuerza del Cambio Continúa”*

En este plan de desarrollo no se implementan las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación, debido a su reciente expedición. Sin embargo, se observa que el mismo plantea, entre los objetivos de sus ejes temáticos, aspectos que permiten avanzar en la consolidación del derecho a la alimentación en el departamento de Nariño de la siguiente manera:

- Mercado laboral: establece la necesidad de promover y gestionar procesos de creación productiva, con el fin de fortalecer el desarrollo

empresarial. Cabe mencionar que en el departamento de Nariño existe un limitado desarrollo industrial que no permite la absorción de la mano de obra calificada y no calificada, motivo por el cual se hace necesario fortalecer este sector productivo. De igual manera plantea la necesidad de disminuir el índice de desempleo estructural, pero no se observan de manera clara las acciones para lograrlo.

- Tierra: incorpora los criterios de uso sostenible y sustentable del suelo a través de la planificación, para lograr la conservación, recuperación y aprovechamiento de los recursos, teniendo en cuenta que Nariño es un departamento netamente agrícola y pecuario y que es de gran importancia lograr la conservación de los suelos empleados para la agricultura.
- Agua: se plantea el compromiso de promover, garantizar y asumir con los entes territoriales políticas de conservación del recurso hídrico, que permitan ampliar el acceso al mismo en condiciones de calidad, al igual que la protección del recurso marino tan importante en la región pacífica.
- Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura: se contemplan acciones para el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico, de manera general.
- Sostenibilidad: en este punto se presenta un desarrollo mucho más amplio de las acciones a desarrollar. Es así como se procura lograr un mejor aprovechamiento de los recursos naturales, teniendo en cuenta la amplia biodiversidad de la región. En igual sentido se busca la preservación y la conservación de la flora y la fauna a través del planteamiento de una política de protección del ecosistema. También se presenta como objetivo el uso de tecnologías limpias para reducir los impactos negativos del manejo inadecuado de desechos, a través de procesos de organización comunitaria y capacitación ambiental para la comunidad con el fin de formular proyectos que permitan la protección del ambiente. Si bien la Directriz N°. 8 no se menciona expresamente, se observa una gran preocupación por la protección ambiental.
- Servicios: los servicios públicos son una prioridad para el Gobierno departamental, especialmente si se tiene en cuenta que uno de las grandes problemáticas es la baja cobertura de servicios, especialmente en el área rural. Por ello, el objetivo se centra en mejorar la estructura básica del equipamiento institucional, y la adecuada destinación de los recursos.

4.3.2. *Plan de Desarrollo “Adelante Nariño” 2008-2011*

Se encuentra que la Directriz ocho se desarrolla con mayor amplitud, aunque no de manera expresa, pero prevé la protección del derecho a la alimentación, a través de la garantía de la seguridad y la soberanía alimentarias. Este plan tiene:

- Mercado laboral: se observa un programa encaminado a mejorar el nivel de ingresos especialmente de la población en situación de pobreza, programa que garantiza su seguridad y soberanía alimentaria, integra a las familias mediante proyectos productivos, incluyendo a familias indígenas, y fortalece las charas como unidades productivas, ambientales, culturales y espirituales.
- Tierra: se presenta un programa destinado a contribuir a la disminución del desplazamiento forzado, y a la legalización y saneamiento de titulación de tierras de propiedad colectiva de comunidades afrodescendientes.
- Agua, sostenibilidad ambiental y servicios: el plan de desarrollo ofrece un programa de sostenibilidad ambiental y gestión del riesgo que tiene como objetivo promover la conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales. Al tiempo se formula el plan departamental de aguas, enfocado a lograr el manejo integral del recurso hídrico. De la misma forma, se propende lograr el incremento de la cobertura del servicio de acueducto y alcantarillado.
- Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura. se promueven la investigación y el desarrollo tecnológico, aplicados a las actividades productivas de la región, especialmente en cadenas productivas, control de plagas, mejoramiento de la producción y agro-industrialización.

4.3.3. *Plan de Desarrollo “Nariño Mejor” 2012-2015*

Este plan presenta un gran avance en la consolidación de la Directriz voluntaria Ocho sobre el derecho a la alimentación, al estructurar los puntos relevantes como ejes estratégicos del plan, complementados con sus planes y proyectos específicos. Es así como se identifican los siguientes avances:

- Mercado laboral: dentro del eje estratégico Nariño solidario e incluyente y generador de oportunidades para el buen vivir, contiene programas destinados a lograr oportunidades de ingresos para la inclusión social, cuyo objetivo principal será apoyar al desarrollo de las capacidades y la

ampliación de oportunidades para mejorar condiciones de vida de los grupos poblacionales en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Por otra parte, se proyecta promover condiciones favorables y mayores oportunidades para mejorar la calidad de vida de familias en situación de pobreza y de pobreza extrema en el Departamento, así como popiciar mayor acceso a oportunidades de financiación y comercialización para iniciativas productivas en situación de pobreza del Departamento.

- Tierra: se incluye el tema dentro del eje estratégico: Nariño solidario e incluyente, y generador de oportunidades para el buen vivir, mediante el programa 4 que busca el respeto y promoción de los derechos de las víctimas del conflicto; se considera de vital importancia brindar atención integral, reparación y restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, coordinando, concurriendo y subsidiando a los municipios que carezcan de capacidad de respuesta para garantizar la asistencia, atención, reparación y restablecimiento de derechos en el marco del conflicto armado en el departamento de Nariño.
- Agua: el tema del manejo del recurso hídrico está contenido en el eje estratégico Nariño sostenible, el cual prevé la articulación de acciones que permitan la gestión integrada del recurso hídrico, la ordenación de cuencas hidrográficas, gestión del riesgo y adaptación al cambio climático.
- Ciencia, tecnología e innovación: se encuentran desarrollados en el eje estratégico Nariño productivo y competitivo, cuyo objetivo es promover una cultura de la innovación basada en la generación, apropiación, divulgación y gestión social del conocimiento, por medio de la investigación aplicada, y pertinente para el desarrollo productivo y las necesidades sociales en el departamento de Nariño en temas como uso sostenible de la biodiversidad, productividad de cadenas productivas y problemas sociales de investigación prioritaria.
- Sostenibilidad: desarrollado en el eje estratégico Nariño sostenible, programa 1, denominado sostenibilidad de la biodiversidad y de los recursos naturales. Su objetivo es promover la conservación, preservación y restauración de la biodiversidad, sus servicios ecosistémicos y la gestión ambiental urbana y rural en el Departamento; a través de subprogramas, tales como el de conservación, preservación y uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales, y gestión ambiental urbana y rural.

- Servicios: se encuentra en el eje estratégico Nariño solidario e incluyente y generador de oportunidades para el buen vivir. A través de su programa 8, infraestructura dotación formación apoyo, incentivos, y asistencia técnica, tiene como objetivo generar condiciones físicas y el desarrollo de capacidades para la inclusión social de los nariñenses; mediante subprogramas como el de infraestructura, dotación, formación, apoyo, incentivos, y asistencia técnica para la inclusión social. Se encuentra, además, dentro del eje estratégico Nariño productivo y competitivo, el programa Desarrollo productivo, que tiene dentro de sus objetivos promover la seguridad alimentaria, la productividad y competitividad en los sistemas productivos del departamento.

4.3.4. Plan decenal de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nariño PDSAAN

El plan decenal de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de Nariño representa un gran avance en la protección del derecho a la alimentación, y es su principal herramienta de planeación, cuya finalidad principal es atender los problemas de seguridad alimentaria de la región. Este plan se caracteriza por ser participativo en su construcción e implementación, teniendo en cuenta que para su diseño se convocó a todos los sectores y grupos poblacionales interesados en el problema alimentario, a partir de cinco etapas o momentos:

- Primera etapa: articulación de actores públicos, privados y la sociedad civil del territorio a través del Comité Departamental de Seguridad Alimentaria,
- Segunda etapa: realización de talleres de construcción del PDSAAN en 52 municipios, con participación de las UMATA, sector salud, educación y pequeños productores-
- Socialización de los resultados de los talleres.
- Mesas de trabajo con niños, niñas y adolescentes y jóvenes, pueblos indígenas, delegados de comunidades afrodescendientes, nutricionistas, entre otros-
- Socialización, debate, aportes y aprobación del Consejo de Gobierno, Consejo Departamental de Política Social, y Asamblea Departamental.

El enfoque conceptual del Plan expresa de manera clara los lineamientos internacionales sobre el derecho a la alimentación, a través de la aplicación de las declaraciones efectuadas en las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación realizada en 1996 y 2002, e incorpora los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria como medios para garantizar el derecho a la alimentación. Es así como el PDSSAN tiene como objetivo principal:

Garantizar el derecho a una alimentación balanceada, nutritiva y suficiente de manera estable y en un entorno favorable para la salud de todas y todos los nariñenses, en especial de sus niños y niñas, sus mujeres gestantes, madres lactantes y sus adultos mayores, fortaleciendo una gran alianza de los hombres y mujeres del campo y la ciudad, los pueblos indígenas, las comunidades afro descendientes con las entidades públicas y privadas de todos los niveles, consolidando nuestras propias políticas agroalimentarias que sean ecológica, tecnológica, social, étnica, económica y culturalmente sustentables apropiadas a nuestra región que contribuyan al desarrollo rural integral y sostenible (Asamblea Departamental de Nariño, 2010).

Se puede afirmar, que las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación se han aplicado de manera implícita a lo largo de todo este plan, y en especial la Directriz N°. 8, si observamos que a lo largo de las metas y la ruta estratégica se desarrollan las subdirectrices incorporadas en este lineamiento.

Mercado laboral

- Gestionar la inclusión de pequeños y medianos productores a proyectos encaminados a elevar el nivel de ingresos con base en el mejoramiento de procesos de producción, transformación, comercialización y organización socio-empresarial en los sectores agropecuario y agroindustrial, promoviendo su inclusión en estrategias de acceso a créditos y microcréditos y redes de economía solidaria.
- Promover y apoyar la implementación de sistemas familiares rurales de producción para el autoconsumo y la generación de ingresos, especialmente chagras, huertas, granjas familiares, fincas de referencia agroambiental y centros de semilla, y fomentar la práctica de agricultura urbana para el autoconsumo, especialmente con familias en inseguridad alimentaria y nutricional.
- Promover mecanismos de comercialización e intercambio de alimentos con criterios de inclusión, equidad social y precio justo.

4.3.4.1. *Tierra*

- Apoyar el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, en especial campesinas, indígenas y afrodescendientes en los procesos y dinámicas que adelantan por la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional con énfasis en adopción de buenas prácticas agroecológicas de producción, fortalecimiento del conocimiento ancestral y la promoción de la asociatividad de pequeños y medianos productores.
- Gestionar la inclusión de pequeños y medianos productores a proyectos encaminados a elevar el nivel de ingresos con base en el mejoramiento de procesos de producción, transformación, comercialización y organización socio-empresarial en los sectores agropecuario y agroindustrial, promoviendo su inclusión en estrategias de acceso a créditos y microcréditos y redes de economía solidaria.

4.3.4.2. *Servicios*

- Gestionar el acceso y la calidad de los servicios de saneamiento básico, agua potable y entornos saludables.
- Ampliar la cobertura y calidad de las estrategias y servicios de promoción de salud, prevención de la enfermedad y atención en salud.
- Articular el PDSSAN a acciones prioritarias de salud pública, en especial de salud sexual y reproductiva, estilos de vida saludable, prevención y control de enfermedades crónicas no transmisibles, salud infantil, actividad física, entre otras.

4.3.4.3. *Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura*

- Promover y apoyar el desarrollo de investigaciones aplicadas al mejoramiento de los diferentes procesos agroalimentarios en el marco de la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional
- Mejorar los mecanismos de vigilancia sobre la cadena agroalimentaria para garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos apoyando a pequeños productores, transformadores y comercializadores en procesos de capacitación y tecnificación

4.3.4.4. *Agua*

El Plan contiene dentro del programa de promoción de salud, un subprograma encaminado a gestionar el agua potable y el saneamiento básico a

través de la articulación a la implementación del Plan Departamental de Agua para centros poblados del área rural, la gestión para el mejoramiento de acueductos rurales y urbanos y la gestión para el manejo adecuado de residuos sólidos.

4.3.4.5. *Sostenibilidad*

En este punto, el plan contempla como subprograma “*Produciendo alimentos con calidad y variedad y tecnología limpia*”, donde se prevén proyectos de producción de alimentos a través de producción limpia, fincas de referencia agroambiental, y montaje y funcionamiento de plantas procesadoras de abonos orgánicos, harinas de rocas biopreparadas y / o biofertilizantes.

Se logra entonces un importante avance en materia de política pública sobre el tema de derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, aplicando las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación, lo que permitirá que la región logre consolidar el bienestar de sus habitantes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los planes de desarrollo del municipio de Pasto se caracterizan por su permanente evolución hacia la realización material del derecho a la alimentación, lo que implica pasar del discurso al impacto en sectores básicos para su plena efectividad.

Aunque en ninguno de los tres planes objeto de estudio, hay mención expresa de las directrices de la FAO, y menos de la Directriz ocho, las acciones desplegadas por el Gobierno en diferentes materias como estructuración normativa y operativa, articulación de entidades y de actividades, inclusión social participativa e incorporación de un enfoque de integralidad para la protección de derechos, garantizan un desarrollo paulatino gradual del derecho a la alimentación en la ciudad. Evidencia de lo anterior es el diseño e implementación del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2019, proyecto bandera de la Administración municipal en la materia, el cual en coordinación conjunta con el plan de desarrollo municipal 2012-2015 establecen las bases para la futura consecución del derecho alimentario en la ciudad de San Juan de Pasto.

Con respecto a los planes departamentales, se concluye que se ha dado un desarrollo gradual del derecho a la alimentación y sus componentes, el cual ha tomado mayor relevancia en atención a los pronunciamientos de organismos internacionales como la FAO, lo que ha permitido crear

un reconocimiento amplio de este derecho en las políticas públicas de la región, incluso permitiendo la expedición de planes específicos como es el caso del Plan Decenal de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional de Nariño, herramienta que permitirá en los próximos años, garantizar estas prerrogativas, especialmente para las poblaciones más vulnerables. En la implementación gradual de las directrices voluntarias de apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, se observa que las mismas, si bien no se detallan expresamente en los diferentes planes, se han convertido en un instrumento que orienta a los Estados para consolidar sus políticas en torno al tema.

Sin embargo, es necesario generar mayores espacios de socialización en el ámbito municipal y departamental, con el fin de permitir que sean aplicados de manera adecuada, en conjunto con otros lineamientos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las declaraciones de las cumbres mundiales, pactos y observaciones sobre el tema. Es ahí donde la academia cumple un papel de vital importancia, ya que se constituye en la encargada de ofrecer el apoyo a los gobiernos locales, a través de la participación activa en la construcción de estas políticas.

De allí que sea relevante que la Universidad de Nariño a través del Centro de Investigaciones y Estudios Socio-Jurídicos y del grupo de investigación DEJURE mantenga su presencia en las mesas departamental y municipal, como vocero del Observatorio del Derecho a la Alimentación, contribuyendo a empoderar y profundizar las políticas de seguridad alimentaria, armónicas con el medio ambiente y propias de las comunidades de Nariño.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda:

- Dado el carácter de derecho económico, social y cultural del derecho a la alimentación, en la actualidad y para su judicialización se exige la conexidad con otros derechos (tal como ocurre en el caso colombiano), razón por la cual se propone al Observatorio del Derecho a la Alimentación, asumir como un objetivo de estudio, la teorización sobre la naturaleza del derecho a la alimentación, de tal suerte que sea posible entenderlo como un derecho complejo y autónomo, cuya exigencia no está condicionada a la vulneración de ningún otro derecho, ya que la carencia, insuficiencia, dificultad de acceder al mismo, ya sea de manera directa o a través de algunos de sus componentes (tierra, agua, infraestructura...) amerita plenamente la posibilidad de acudir al aparato judicial de un Estado, máximo tratándose de Estados constitucionales y democráticos de derecho.

- Otro ámbito a tener en cuenta sería la conformación de un banco de datos que recoja la jurisprudencia más relevante de cada país miembro del ODA, así como de los tribunales internacionales (Corte IDH, Tribunal Europeo), con el fin de establecer los avances o los retrocesos que se generen frente al derecho a la alimentación. Esta sugerencia se hace teniendo en cuenta que no bastan las leyes ni la sola formulación de políticas públicas, sino que se hace necesaria la vinculación del aparato judicial en todas sus instancias y niveles.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía Municipal de Pasto. (2004). Pasto Mejor. *Plan de Desarrollo 2004-2007*. Pasto, Colombia: Alcaldía Municipal de Pasto.
- Asamblea Departamental. (30 de noviembre de 2010). Ordenanza 027. *Por medio de la cual se adopta e institucionaliza el Plan Decenal de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional de Nariño 2010-2019*. Pasto, Colombia: Gaceta Departamental.
- Asamblea Departamental de Nariño. (29 de mayo de 2004). Ordenanza 007. *Por la cual se adopta el Plan de Desarrollo del Departamento de Nariño "La Fuerza del Cambio Continúa", para el período constitucional 2004-2007*. Pasto, Colombia: Asamblea Departamental de Nariño.
- Concejo Municipal de Pasto. (30 de mayo de 2008). Acuerdo 007. *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal de Parto 2008-2011 "Queremos más - Podemos más"*. Pasto, Colombia: Concejo Municipal de Pasto.
- Concejo Municipal de Pasto. (31 de mayo de 2012). Acuerdo 08. *Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal de Pasto 2012-2015 "Pasto: Transformación productiva"*. Pasto, Colombia: Concejo Municipal de Pasto.
- En Nariño hay más cobertura de agua, pero con baja calidad. (2014 - 29-julio). *El Tiempo*, p. Versión digital. Retrieved 2014 - 25-agosto from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14319477>
- Gobernación de Nariño. (2012 - 30-abril). Plan de Desarrollo Departamental "Nariño Mejor" 2012-2015. San Juan de Pasto, Colombia: Gobernación de Nariño.
- Gobernación del Departamento de Nariño. (2008). Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 "Adelante Nariño". Pasto, Colombia: Gobernación del Departamento de Nariño.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2005). *Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva al derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

CAPÍTULO 5

Evaluación del derecho a la alimentación

Metodología de indicadores de la OEA*

*Laura Elisa Pérez Gómez***

INTRODUCCIÓN

La medición de avances en derechos humanos se hace posible a partir de las metodologías concurrentes desarrolladas por las autoridades internacionales, quienes han producido herramientas útiles tanto para la evaluación del cumplimiento de derechos sobre bases objetivas, como para coadyuvar en la formulación de políticas públicas para los derechos humanos basadas en evidencia empírica.

El artículo revisa las bases conceptuales de la metodología de la Organización de los Estados Americanos, así como los componentes para la evaluación del derecho a la alimentación adecuada, en el contexto del Protocolo de San Salvador. Adicionalmente, se comentan algunas caracte-

* Investigación financiada por la Universidad Nacional Autónoma de México en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe, del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.

** Investigadora Programa Universitario de Derechos Humanos. Universidad Nacional Autónoma de México. Actuaría y maestra en Investigación de Operaciones por la UNAM, donde obtuvo mención honorífica y la medalla "Gabino Barreda". Posee amplia experiencia en planeación estratégica, diseño y evaluación de proyectos, así como en la construcción de indicadores. En los últimos quince años ha trabajado en las áreas de desarrollo social, sociedad civil y derechos humanos. Fue directora ejecutiva de INCIDE Social, A. C.; consultora en la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; actualmente, es investigadora en el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México; en 2014, fue nombrada por el Secretario General de la OEA para desempeñar el cargo honorífico de "Experta independiente del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales para el Protocolo de San Salvador". Correo: lauraelisaperez@yahoo.com.mx

rísticas de la vertiente de trabajo del Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM relativa a la “Investigación y desarrollo de indicadores para evaluación de la situación de los derechos humanos”, en la que se han elaborado fichas técnicas para cada indicador de esta metodología.

5.1. LA MEDICIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La posibilidad de medir avances en derechos humanos es una labor que avanzó decididamente en las últimas dos décadas, y lograr consensos fuertes al nivel mundial sobre principios para la construcción de indicadores, así como sobre su importancia y utilidad. Las metodologías concurrentes desarrolladas por las autoridades internacionales (el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –ACNUDH– y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH/OEA–) han logrado rescatar desde sus bases conceptuales el sentido de los derechos humanos y han producido herramientas que hacen posible no solo estimular procesos de evaluación del cumplimiento de derechos sobre bases objetivas, sino coadyuvar en la formulación de políticas públicas para derechos humanos basadas en evidencia empírica.

La discusión sobre indicadores de derechos humanos parte del requerimiento de los organismos internacionales encargados de monitorizar el cumplimiento de los tratados en la materia, bajo el convencimiento de que la definición y el desarrollo de indicadores puede apoyar a que las acciones de los gobiernos sean más sistemáticas y transparentes, además de permitir la medición de los progresos realizados en períodos de tiempo determinados. Desde la *Declaración y Programa de Acción de Viena* de 1993, se señaló que: “Para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, deberían examinarse otros métodos, como un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993, p. 98).

Esta labor se intensifica a partir del llamado del Secretario General de las Naciones Unidas (Kofi Annan) en 1997, para incorporar el enfoque de derechos humanos en todas las acciones y actividades de los organismos de la ONU¹. En particular, desde el año 2000 con el informe: “Derechos Humanos y Desarrollo Humano” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se propició una convergencia creciente dentro de los organismos

¹ Este mandato se operacionaliza en Human Rights-Based Approach to Development Cooperation. Towards a Common Understanding among the UN Agencies, 2003.

de desarrollo y los de derechos humanos del sistema, sobre la necesidad de contar con indicadores que reflejen los temas relativos a derechos humanos.

Con estos antecedentes, y después de intensas actividades de investigación y consultas, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó en 2008, el “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos” (ACNUDH, 2008), documento que expone el marco conceptual y metodológico adoptado y propone indicadores ilustrativos para derechos civiles y políticos, así como para derechos económicos y sociales².

5.2. EL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR Y SU MECANISMO DE PROTECCIÓN

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, conocidos como DESC o DESCA, son fundamentales en la región iberoamericana. Aunque todavía persisten en algunos de nuestros países grandes desafíos en cuanto a la aplicación del debido proceso, la erradicación tanto de la tortura como de las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales, el reto se ubica también en los derechos que Norberto Bobbio denomina derechos de la igualdad.

El mecanismo de protección para los DESC dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se conformó en un período de 26 años. En 1988 la Asamblea General de la OEA adoptó el Protocolo de San Salvador, que entró en vigor hasta 1999. En 2005 se suscriben “Normas para la confección de informes periódicos” del artículo 19 del Protocolo³. En el año 2010 se integra el Grupo de Trabajo para supervisión de los informes y en 2011 se aprueba la metodología de indicadores. Finalmente, con las resoluciones

² En civiles y políticos: El derecho a la libertad y a la seguridad de las personas; el derecho a participar en los asuntos públicos; el derecho a no ser sometido a tortura ni a tratos crueles inhumanos o degradantes; el derecho a la libertad de opinión y de expresión; el derecho a un juicio justo; el derecho a la vida. En DESC: el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; el derecho a una alimentación adecuada; el derecho a la educación; el derecho al trabajo; el derecho a la seguridad social; el derecho a una vivienda adecuada. Posteriormente se publicaron indicadores transversales para el derecho a la no discriminación y a la igualdad, y el derecho a la no violencia contra las mujeres.

³ El artículo 19 del Protocolo contiene, en su primer párrafo, la obligación de presentación de informes en los siguientes términos: “1. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.”

que tomó la Asamblea General de la OEA, en 2012 y 2014, para aprobar los indicadores y solicitar los informes correspondientes, el mecanismo de protección, apoyado en la evaluación de derechos humanos, alcanzó una meta largamente esperada (Organización de Estados Americanos, 2014).

El sistema de informes que alimentará al mecanismo de protección se desarrollará por fases que responden a agrupamientos de derechos afines y temáticas estratégicas de acuerdo con las necesidades y prioridades de la región. Se definió como primer agrupamiento de derechos al que incluye el derecho a la seguridad social, a la salud y a la educación (artículos 9, 10 y 13 del Protocolo); el segundo agrupamiento de derechos incluye el derecho al trabajo y los derechos sindicales, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la alimentación, y el derecho a los beneficios de la cultura (artículos 6, 7 y 8; 11; 12 y 14 del Protocolo, respectivamente)⁴.

Los informes nacionales serán revisados por el “Grupo de Trabajo”, instancia honorífica creada por la OEA para llevar a cabo el seguimiento a los informes que presenten los Estados parte. El proceso de revisión incluye una primera etapa de observaciones preliminares que el Estado parte debe aclarar, una sesión pública de examen del Informe y, finalmente, la elaboración de conclusiones finales del GT, cuya síntesis se presenta en la siguiente Asamblea General de la OEA.

5.3. LA METODOLOGÍA DE INDICADORES PARA MEDICIÓN DE DERECHOS DEL PROTOCOLO (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2013)

Los objetivos principales de los indicadores que se elaboraron para el mecanismo de seguimiento al Protocolo se orientan a contribuir a que los Estados parte cuenten con herramientas para realizar un diagnóstico de la situación de los derechos, establecer las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, así como para formular estrategias que satisfagan progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo. Se busca también estimular en los Estados un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente de las políticas públicas en la materia.

⁴ Cabe aclarar que se pretende que toda la información que se brinde tenga en cuenta los criterios de género, grupos especiales de personas, diversidad étnica y cultural y participación política. De este modo, los derechos protegidos en los artículos 15 a 18 del Protocolo actúan transversalmente en los informes.

El modelo de evaluación de los derechos humanos se fundamentó en las siguientes bases conceptuales: en primer término, los indicadores están dirigidos a medir los alcances de las acciones que los responsables de la protección de los derechos humanos hacen para cumplir sus obligaciones; para ello, los indicadores deben reflejar las obligaciones, principios y el contenido normativo de cada derecho, enunciados en los correspondientes artículos de los tratados y en las observaciones generales de los comités⁵.

Para el desglose de los derechos deben precisarse las obligaciones relativas al respeto, protección y garantía de cada derecho, así como incluir los elementos para su ejercicio, relativos a su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, además de incorporar las normas o principios comunes de los derechos humanos, tales como la no discriminación, igualdad, participación y rendición de cuentas. A partir de este desglose se tipifican los elementos constitutivos de los indicadores.

Los tipos de indicadores que se utilizan en la medición de derechos humanos son: estructurales, de proceso y de resultado. Esta tipología obedece a la necesidad de evaluar que los avances en la garantía del derecho se produzcan en tres niveles: primero, en las condiciones estructurales de la acción estatal y del contexto en el que los Estados operan; segundo, en las acciones y los procesos mismos que los Estados realizan, y tercero, en los resultados en términos del goce efectivo de los derechos que se derivan de las condiciones estructurales y las acciones concretas que el Estado ha asumido para garantizarlos.

La definición precisa de los indicadores para cada País, a partir de las matrices con “indicadores ilustrativos” que se proponen en la metodología, conlleva un proceso de contextualización a la situación nacional específica, así como una selección de aquellos que cumplan con diversas condiciones. Así, los indicadores deben ser:

- i) Pertinentes, reflejando los objetivos y la naturaleza de lo que se quiere medir.
- ii) Sensibles, para mostrar el cambio de las variables en el tiempo.

⁵ Además, para fortalecer la noción de indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles y políticos con los DESC, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos utiliza el mismo método para todos los derechos.

- iii) Relevantes, siendo capaces de expresar el aspecto esencial de la realidad que buscan formular y útiles para tomar decisiones.
- iv) Válidos, para señalar efectivamente el significado que los actores le otorgan a determinada variable.
- v) Fácticos, deben ser objetivamente verificables.
- vi) Confiables, arrojando los mismos resultados cuando las mediciones se hagan por diferentes personas.
- vii) Suficientes, para expresar el fenómeno por sí mismos, sin redundancias.
- viii) Factibles, las variables y la información base para el cálculo u obtención de los indicadores deben estar disponibles o ser posibles de obtener.
- ix) Económicos, se requiere hacer un balance costo / beneficio del indicador, valorar la importancia de lo que mide frente a lo que cuesta recoger la información.

5.4. LA EVALUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

El modelo metodológico de la OEA ordena los indicadores en tres categorías conceptuales y tres principios transversales. Las categorías conceptuales responden a los distintos aspectos en los cuales se debe reflejar el avance en la garantía y la protección de los derechos. En la primera categoría, relativa a la recepción del derecho, se procura identificar información relevante sobre la forma en que cada derecho se encuentra incorporado en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas. La categoría sobre el contexto financiero, refiere a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para el gasto público social y sus compromisos presupuestarios, para evaluar la importancia que el propio Estado le está asignando al derecho en cuestión. La tercera categoría refiere a las capacidades estatales o institucionales, la cual describe los aspectos instrumentales y de disponibilidad de recursos en el interior del aparato estatal para la atención de los derechos.

Los principios transversales permiten identificar los mecanismos y políticas necesarios para asegurar la protección igualitaria y no discriminatoria de los derechos, así como un adecuado nivel de información, participación, transparencia y rendición de cuentas; también se evalúan los recursos para el apropiado acceso a la justicia, que incluye el examen sobre la posibilidad de acceso a mecanismos de reclamo y protección.

El cruce entre estas dimensiones (ver cuadro adjunto) permite evaluar cuáles han sido los avances en un aspecto específico y en un determinado nivel, lo cual también proporciona información sobre los retos en la materialización del derecho en una esfera precisa de análisis. De esta forma, con la metodología es posible hacer un balance valorativo y no solo descriptivo de la manera en que los Estados parte van avanzando hacia la garantía progresiva de los derechos.

<i>Categoría</i>	<i>Tipo de indicador</i>		
	<i>Estructural</i>	<i>Proceso</i>	<i>Resultado</i>
Recepción del derecho	Incorporación de obligaciones en legislación	Perspectiva de derechos humanos en políticas públicas	Situación de garantía en los componentes principales del derecho
Compromiso financiero y presupuestal	Disposiciones legales que establecen recursos a otorgar	Pertinencia y eficiencia de procesos p/implementar políticas públicas	Disponibilidad (nivel y formato) de recursos invertidos
Capacidad estatal	Estructura institucional del Estado y del sistema jurídico	Aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de esfuerzos en políticas públicas	Resultados en los que el Estado tiene influencia directa
Igualdad y No discriminación	Características institucionales que aseguran igualdad, exclusiones estructurales	Incorporación del principio de igualdad en acciones y políticas públicas	Brechas en la garantía del derecho por grupos o regiones
Acceso a la justicia	Recursos judiciales y administrativos para exigibilidad	Eficiencia de recursos y garantías procesales	Eficacia de los recursos judiciales
Acceso a información y participación	Condiciones básicas p/acceso a info., condic. institucionales p/diseño, seguim. y evaluac. de PPs por la ciudadanía	Características de las políticas públicas para acceso y garantía de transparencia	Avance en disp. de info para el derecho; empoderamiento de la ciudadanía y participación efectiva

Fuente: elaboración propia.

En particular, la evaluación del derecho a la alimentación parte de su definición en el artículo 12 del Protocolo de San Salvador, el cual establece a la letra que:

[...] (1) Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. (2) Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Para proceder a la evaluación, esta definición requiere una interpretación sistemática conforme a diversos estándares internacionales, los cuales han precisado el contenido y alcance del derecho a la alimentación adecuada y han establecido orientaciones sobre la manera como los Estados pueden cumplir con sus obligaciones.

En primer término, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, definió en su Observación General N.º. 12 al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que este derecho

[...] está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.

De acuerdo con este documento, el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende:

1. [...] 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–;
2. [...] la accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben

estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas [...];

3. [...] la accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables [...] Será necesario prestar especial atención [...] a grupos particularmente desfavorecidos;
4. El Comité agrega que

[...] el significado preciso de 'adecuación' viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de 'sostenibilidad' entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo. Esto significa que los alimentos deben ser convenientes en términos de calidad para el desarrollo integral de las personas, de acuerdo a sus patrones culturales, sociales, económicos, ecológicos y considerando su edad, sexo, etnia, raza, condición económica y ocupación.

Complementariamente, las *Directrices Voluntarias de apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada*, de la FAO, proporcionan orientaciones prácticas para cumplir tanto con las obligaciones del derecho como con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la alimentación. Las directrices contienen recomendaciones para definir, entre otros aspectos: estrategias; instituciones, recursos financieros nacionales, marcos jurídicos, acceso a recursos y bienes, inocuidad de los alimentos, nutrición, apoyo a los grupos vulnerables, etc.

La evaluación del derecho a la alimentación adecuada, a partir de esta metodología, propone el desarrollo de 94 indicadores que, conforme a los diversos estándares internacionales señalados, abordan temas entre los que pueden señalarse: la legislación y políticas públicas específicas, presupuestos, autoridades regulatorias, y mecanismos para reparación del daño, en relación con el contexto normativo; inseguridad alimentaria, desnutrición, obesidad y programas de apoyo alimentario, respecto a temas sobre nutrición y salud alimentaria; así como desarrollo del sector rural, respecto al uso de tierras y territorios, protección de propiedad colectiva, en referencia a temas sobre producción y distribución de alimentos. El cuadro siguiente agrupa los indicadores en temas relevantes, si bien, para una referencia completa es necesario consultar la matriz de indicadores contenida en el documento metodológico (OEA, 2013) sobre el segundo agrupamiento de derechos.

Cuadro 3. Temas considerados en los indicadores del derecho a alimentación adecuada

Categoría	<i>Temas considerados en los indicadores del derecho a alimentación adecuada</i>
Recepción del derecho	Ratificación de tratados; Incorporación en Constitución; Legislación específica; Aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de alimentos en programas.
	Política pública desde la perspectiva del derecho a la alimentación adecuada.
	Mortalidad por malnutrición; Desnutrición general e infantil; Inseguridad alimentaria; Indigencia; Consumo energía alimentaria; Servicios saneamiento; Obesidad y sobrepeso; Diabetes; Hipertensión arterial en niñez; Nutrición de gestantes; Bajo peso al nacer.
Compromiso financiero y presupuestal	Disposiciones para impulso del desarrollo del sector rural y agropecuario.
	Ruralidad territorial; Presupuesto asignado al desarrollo rural y agropecuario.
	Participación del PIB agropecuario en el PIB nacional.
Capacidades estatales	Autoridad o dependencia encargada de la regulación, control y vigilancia; Programas de salud pública; Estándares en el uso de pesticidas y agroquímicos.
	Avance en metas de programas alimentarios.
	Mortalidad por intoxicación; Cobertura de programas; Población con discapacidad y malnutrición.
Igualdad y No discriminación	Política pública para el derecho a la alimentación de grupos vulnerables; Incentivos fiscales para el desarrollo agropecuario de grupos objetivo; Respeto al uso de tierras y territorios por parte de comunidades étnicas.
	Cobertura de beneficiarios de población vulnerable en programas de nutrición; Estímulo a lactancia materna.
	Ingreso destinado a compra de alimentos; Desnutrición.
Acceso a información y participación	Encuesta nutricional según diversidad cultural; Encuesta de consumo de alimentos; Censo agropecuario; Mecanismos de divulgación de precios; Protección al consumidor; Regulación de publicidad sobre alimentos.
	Campañas y jornadas pedagógicas para mejoras en la alimentación saludable.
	Programas de educación e información para promover alimentación saludable.

Categoría	Temas considerados en los indicadores del derecho a alimentación adecuada
Acceso a la justicia	Recursos constitucionales que impidan violaciones al derecho a la alimentación; Protección de propiedad rural y colectiva; Políticas incluyentes para acceso a alimentación.
	Jurisdicción agraria; Jurisprudencia: salario mínimo vital, acceso a tierras, derecho al agua.
	Demandas relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada; Reparación del daño.

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que para el proceso de evaluación del derecho a la alimentación adecuada, la OEA enfatiza que:

Si bien la tendencia mundial actual tiende a destacar el aspecto económico del derecho a la alimentación adecuada, es necesario considerarlo en todas sus dimensiones particularmente la social y cultural. Las amenazas o violaciones del derecho a la alimentación adecuada no solo afectan las posibilidades de crecimiento económico de una sociedad, sino también afectan la cohesión social en sociedades altamente excluyentes como las latinoamericanas. Dado el principio de interdependencia de los derechos humanos y en tanto la alimentación es una expresión cultural de los pueblos es necesario su tratamiento integral y en directa interdependencia entre derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales (Organización de Estados Americanos, 2013).

5.5. APORTES AL PROCESO Y RESULTADOS EN EL CASO DE MÉXICO

La vertiente de trabajo del Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH) de la UNAM relativa al “Desarrollo de indicadores para evaluación de la situación de los derechos humanos” pretende construir bases para la generación de evidencia empírica que apoye la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos fundamentales, así como consolidar instrumentos para el diseño y evaluación de políticas públicas en la materia.

Esta línea de trabajo comprende tres áreas principales. En el área de *Investigación y difusión*, las actividades se centran en la investigación comparada sobre los avances de punta que realizan organismos internacionales y entidades académicas, así como en el desarrollo y recopilación de elementos técnicos para la elaboración de las fichas de metadatos de indicadores para 17 derechos, tanto civiles y políticos como derechos económicos, sociales, culturales y del ambiente.

En cuanto a la *Promoción y cooperación en el proceso de informes nacionales al Protocolo de San Salvador*, el PUDH coordina las acciones que permitirán contar con los indicadores requeridos para preparar los informes nacionales, coadyuvando con insumos técnicos para los sujetos obligados del Estado mexicano, y preparando informes alternativos de sociedad civil y de la academia. Por último, reconocemos que la relevancia primordial de las metodologías de indicadores de derechos humanos consiste precisamente en su utilización para mejorar el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas en la materia; por ello, en el ámbito de *Incidencia y vinculación* se pretende desarrollar propuestas específicas de política pública para el conjunto de derechos estudiados; asimismo, se busca consolidar acciones de vinculación y articulación con sociedad civil y academia para impulsar los efectos de la incidencia y promover investigaciones afines. Se pretende impulsar también una estrategia de difusión más amplia para lograr una mayor “incidencia cultural” de estas nuevas formas de evaluación de los derechos.

En particular, para la presentación del primer informe de México al Protocolo, el PUDH propuso la conformación de una “Plataforma Mexicana de Organizaciones para el Cumplimiento del Protocolo de San Salvador” para desarrollar las bases técnicas del mismo, considerando que la incorporación de la sociedad civil en los ciclos de gestación e implementación de políticas públicas es consustancial a la utilización de un verdadero enfoque de derechos humanos⁶.

El proceso llevado a cabo hasta ahora por esta plataforma incluyó la elaboración de bases técnicas para cada uno de los derechos del primer informe solicitado (salud, educación y seguridad social), las cuales comprenden tanto fichas de metadatos para cada indicador (212 en total), como matrices de hallazgos que permiten revisar de forma sintética la situación que guarda en México cada derecho examinado, y su política pública asociada. Los

⁶ En esta plataforma de organizaciones participan: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; la Coordinación del Doctorado en Ciencias en Salud Colectiva, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco; Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C.; el Observatorio de Política Social y Derechos Humanos; DECA Equipo Pueblo, A.C.; el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC)-Capítulo Mexicano; el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer en México (CLADEM- México); el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, y el Grupo de Información en Reproducción Elegida; con la asesoría experta de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y de la Oficina Regional de la CEPAL.

resultados, pueden consultarse en la página del Programa (www.pudh.unam.mx).

A la fecha, continuamos con la elaboración de los indicadores para el denominado segundo agrupamiento de derechos que incluyen: derecho a la alimentación, derecho al trabajo, derechos sindicales, derecho a un medio ambiente sano y derechos culturales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUDH. (15 de mayo de 2008). Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los Derechos Humanos.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (25 de junio de 1993). Declaración y el Programa de Acción de Viena. *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, 98. Viena: Naciones Unidas.

Evaluación del Derecho a la Alimentación. Metodología de indicadores de la OEA. (s.f.).

Human Rights-Based Approach to Development Cooperation. (2003). Towards a Common Understanding among the UN Agencies.

Organización de Estados Americanos. (1988). Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". San José, Costa Rica.

Organización de Estados Americanos. (2013). Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. *Segundo agrupamiento de derechos*. Washington, D. C., Estados Unidos: Organización de Estados Americanos.

Organización de Estados Americanos. (junio de 2014). Resoluciones de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 2713 (XLII-O/12) y AG/RES. 2823 (XLIV-O/14).

CAPÍTULO 6

Contribución de la caracterización de seguridad alimentaria y nutricional del municipio de Medellín-Colombia a la reflexión sobre la garantía del derecho a la alimentación en el marco de su política pública de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional*

*Juan Fernando Rivera Gómez***

6.1. ANTECEDENTES

Las cifras de población en situación de subnutrición en el mundo, que para el año 2013 ascendieron a 242,3 millones de personas (Naciones Unidas, 2013), muestran un panorama cada vez más cuestionable sobre las acciones que se desarrollan en los territorios para revertir dicha situación, lo que indica limitaciones para garantizar el derecho a una alimentación sana, estable, adecuada y culturalmente aceptada. Nuestros contextos nacionales y subnacionales no escapan de estas realidades del hambre y la subnutrición, además de las acciones políticas y programáticas poco eficaces frente a la seguridad alimentaria.

* Investigación financiada por la Universidad de Antioquia-Colombia en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe, del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.

** Antropólogo, especialista en Gestión de Programas y Proyectos de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Universidad de Antioquia, docente de cátedra de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: juan.riverag@udea.edu.co

Como bien lo ha referenciado Restrepo (2009), el Estado colombiano, además del desarrollo histórico de normativa y jurisprudencia alrededor del tema y en concordancia con los hitos políticos, sociales y económicos globales, desde el siglo XX ha venido formalizando la normativa con acciones clave relacionadas con la alimentación y la nutrición. Especialmente, a partir de la década de los años 70, se elaboró una serie de documentos de política, entre los cuales, archivos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) documentan cuatro momentos clave en la formulación de planes y políticas nacionales de alimentación y nutrición a través de documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES): 1975 (Departamento Nacional de Planeación, 1975), 1990 (Departamento Nacional de Planeación, 1989), 1996 (Departamento Nacional de Planeación, 1996) y 2008 (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

6.2. MARCO NORMATIVO Y TÉCNICO PARA MEDELLÍN: ENFOQUE TERRITORIAL

El país, a través de la firma y adhesión a diferentes pactos y tratados internacionales, fundamenta las bases del espíritu normativo de garantía y protección de los derechos de sus naturales; desde la Declaración de los Derechos Humanos en el año 1948, pasando por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en 1966, hasta la firma de tratados emanados desde Naciones Unidas, especialmente la FAO y el PNUD, con especial referencia a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros, el país ha avanzado de manera decidida en normalizar y reglamentar, al menos desde la normativa, su voluntad de propender por la garantía del derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental.

Asimismo, el desarrollo político y normativo nacional ha dado pasos importantes hacia la armonización de los tratados y pactos internacionales en el marco de la legislación nacional. La Constitución Política de 1991, a lo largo de su articulado, refleja un espíritu garantista favorable a la protección de los derechos, entre ellos la alimentación. A pesar de no ser tan explícita como se desearía, de acuerdo con los análisis jurídicos, se evidencian acciones que propenden por la garantía y protección del derecho.

Teniendo en cuenta los referentes de orden nacional, para el caso de la ciudad de Medellín y sus dinámicas sociopolíticas relacionadas con el derecho a la alimentación, se han logrado avances significativos en cuanto al diseño y ejecución de políticas públicas relacionadas con la temática: por un lado, se destaca la iniciativa que fundamentó en lo regional el Plan de

Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (Plan MANÁ), el que con fundamento en los lineamientos nacionales emanados principalmente del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1996-2005, y el espíritu del derecho a la alimentación visto desde lo definido en diversos artículos de la Constitución Política de 1991, definió, mediante Ordenanza 017 de 2003: "... adoptar la política pública de seguridad alimentaria y nutricional para los menores de 14 años y sus familias, en el Departamento de Antioquia..." (Asamblea Departamental de Antioquia, 2003), siendo esta la primera política pública subnacional relacionada con el tema y en la que se destaca la alimentación como un derecho.

Si bien la Ordenanza 017 (Asamblea Departamental de Antioquia, 2003) no es lo suficientemente explícita en afirmar el derecho a la alimentación como un principio orientador o filosófico para su implementación y desarrollo, el derecho a la alimentación sí la atraviesa en sus acciones prácticas. Así, el desarrollo del Plan MANÁ, como materialización de la política, se fundamentó en cinco ejes estratégicos: Complementación alimentaria y nutricional, Salud, Sistema de vigilancia alimentaria y nutricional (SISVAN), Pedagógico, Productivo. Estos, en su implementación, propenden por el fortalecimiento de las capacidades de la población frente a la reducción de la desnutrición y el mejoramiento del estado de salud de las familias de los niños y niñas menores de 14 años. De otro lado, si bien la mirada de la seguridad alimentaria y nutricional tanto para el espíritu normativo de la ordenanza como para el Plan mismo parte de la integralidad y multisectorialidad de la misma, administrativa y programáticamente la Gerencia de Seguridad Alimentaria y el Plan mismo han estado adscritos a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia (DSSA), lo que le confiere un ordenamiento y direccionalidad fundamentada en esta.

En el contexto local, Medellín cuenta en la actualidad con dos acuerdos municipales que fundamentan su política pública de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional: Acuerdo 038 (Concejo Municipal de Medellín, 2005) por el cual se establece política pública de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional, y Acuerdo 100 de 2013 (Concejo Municipal de Medellín, 2013) por el cual se complementa el Acuerdo 038. Estos delimitan las acciones estructurales a implementarse en el municipio y, hasta el momento, han contado con desarrollos puntuales importantes en ciertos aspectos programáticos como: complementación alimentaria, educación alimentaria, agricultura urbana, desarrollo rural, entre otros, que a mediano y largo plazo se deben proyectar y articular como procesos investigativos

que requieren del concurso de apuestas conjuntas para la administración y la academia en la implementación efectiva de sus fines principales.

Estos acuerdos reflejan no solo el interés decidido de la ciudad por mejorar las condiciones alimentarias y nutricionales de la población, sino también la importancia de vincular dichas acciones desde una mirada integral que favorezca alternativas estructurales a problemáticas que tienen su origen en factores multidimensionales no solo basados en la insuficiente ingesta de alimentos; en este sentido, el Acuerdo 038 de 2005, establece para el municipio de Medellín las bases políticas, filosóficas, programáticas y administrativas para orientar la erradicación del hambre y la malnutrición en el municipio, a través de elementos clave en su constitución que se esbozan de manera general a continuación:

- Definición de 11 principios orientadores, entre los que el derecho a la alimentación y la Soberanía Alimentaria encabezan su construcción.
- Favorecimiento de una estructura política municipal alrededor del tema a partir de la creación del Sistema Municipal de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional y el Comité Municipal.
- Definición de siete líneas estratégicas de operación desde acciones programáticas de diversas dependencias: complementación alimentaria, desarrollo rural sostenible, agricultura urbana, comercialización y transformación de alimentos, mejoramiento de ingresos para las familias, educación e investigación, y salud.
- Creación de una estructura administrativa propia para su funcionamiento: Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por su parte, el Acuerdo 100 de 2013, que complementa el Acuerdo 038 de 2005, aporta elementos nuevos que cada vez dirigen con mayor claridad e intencionalidad la intervención pública hacia el logro de la seguridad alimentaria y nutricional del municipio y, por ende, a la contribución del goce efectivo del derecho a la alimentación de la población; algunos aspectos importantes son:

- Adoptar la definición de seguridad alimentaria y nutricional emanada del lineamiento nacional CONPES 113 de 2008, así como sus ejes de intervención y sus determinantes.
- Desarrollar acciones para combatir la malnutrición tanto por déficit como por exceso.

- Ahondar en los principios orientadores de la política y sus acciones desde una perspectiva de derechos.
- Adoptar los lineamientos y recomendaciones del Plan de Abastecimiento y Distribución de Alimentos para Medellín (PADAM), como la hoja de ruta en materia de abastecimiento de alimentos.
- Fortalecer los bancos de alimentos de la ciudad como estrategia de articulación interinstitucional para disminuir el hambre y la desnutrición de población vulnerable.
- Reglamentar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes decenales de seguridad alimentaria y nutricional para el Municipio.
- Crear el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Medellín con acciones centradas en sistemas de vigilancia, políticas públicas, e investigaciones en alimentación y nutrición.
- Inversión extramural en otros municipios que favorezcan la producción de alimentos para Medellín.
- Fortalecer las acciones de educación alimentaria y nutricional.

Estos procesos políticos evidencian el interés de la ciudad por actuar de manera decidida frente a las problemáticas alimentarias y nutricionales, las cuales, si bien han disminuido, aún muestran cifras bastante preocupantes que se cruzan, además, con diferentes situaciones coyunturales del contexto social, económico y político del país, la región y, por ende, el municipio, como se verá a continuación.

6.3. COMPONENTES Y ESTUDIOS TÉCNICOS TERRITORIALES

Las administraciones municipales, en diferentes períodos, el sector público, organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y el sector académico han desarrollado acciones tendentes a diagnosticar, analizar y evaluar la situación alimentaria y nutricional de la población urbana y rural del municipio de Medellín. Estas acciones se enmarcan en la política pública desde unos principios rectores específicos, entre los que se destaca y define el derecho a la alimentación como:

Todas las personas en todas las etapas de la vida, tienen derecho a tener acceso a alimentos de alta calidad y sin riesgos. Derecho que debe ser garantizado por el Estado. Para asegurar este derecho de las personas a alimentarse, la seguridad alimentaria debe basarse en la

autosuficiencia local. Por ello es necesario priorizar la producción, el transporte y el consumo de los alimentos locales y reducir en la medida de lo posible la dependencia con respecto a la importación de alimentos, reconociendo que puede ser necesaria para complementar el suministro local (Concejo Municipal de Medellín, 2005).

Diferentes estudios como el Perfil alimentario y nutricional de Medellín 2010 (Alcaldía de Medellín; Secretaría de Bienestar Social; Departamento Administrativo de Planeación; Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia, 2010) y el Diseño preliminar del Plan de Abastecimiento y Distribución de Alimentos para Medellín (PADAM) 2011 (Municipio de Medellín, 2011) muestran que la realidad en la percepción de inseguridad alimentaria de los hogares del municipio sigue siendo preocupante, más allá de los ingentes esfuerzos de las administraciones públicas por diseñar e implementar planes, programa y proyectos que contribuyan a disminuir la malnutrición por déficit y por exceso, y la percepción de inseguridad alimentaria y nutricional.

El estudio de 2010, elaborado por un grupo reconocido de investigadores de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia para la Administración municipal, con el objetivo de “Determinar el nivel de seguridad alimentaria y el estado nutricional de los integrantes de los hogares urbanos y rurales de la ciudad de Medellín” en una muestra de 2769 hogares, al aplicar la Escala Latinoamericana y del Caribe de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ELCSA), evidenció inseguridad alimentaria y nutricional desde las imposibilidades de alimentarse por falta de recursos económicos principalmente, mostrando que el 58,6 % de los hogares del municipio se percibe en la situación indeseable; de estos el 55,6 % se ubica en las 16 comunas del área urbana del municipio, y el 72,9 % en el área rural.

Además de los ingresos y las dificultades monetarias para acceder a los alimentos, la multicausalidad de la inseguridad alimentaria y, por ende, la vulneración del derecho a la alimentación, se reflejan en aspectos como el nivel educativo del jefe del hogar, el número de integrantes en la familia, los entornos desfavorables, la tipología familiar, la condición de desplazamiento, entre otros, que, sumados a las inequidades sociales y económicas representadas en el territorio, el fenómeno del desplazamiento asociado al conflicto armado, la concentración poblacional de los habitantes en la zona urbana, entre otros, genera retos importantes a la sociedad en su conjunto para la garantía del derecho a la alimentación de la población.

Ahora bien, según la misma fuente, no solo desde la percepción de inseguridad alimentaria y nutricional reflejada en la medición por la ELCSA, sino también desde diferentes pruebas bioquímicas y antropométricas, las cuales están debidamente explicadas y fundamentadas en el estudio citado, se demuestra que al comparar las mediciones de Medellín con los valores de referencia de entidades y organismos internacionales expertos en la materia como la Organización Mundial de la Salud (OMS), y que aportan validez científica a las discusiones de la garantía del derecho a la alimentación, se evidencia la necesidad de fortalecer no solo los programas institucionales de promoción de la salud y prevención de la enfermedad en relación con la alimentación y la nutrición, sino la urgencia de aunar esfuerzos entre los sectores público y privado para identificar las vulnerabilidades e implementar acciones en pro de la garantía del derecho.

Algunos de los resultados encontrados en las pruebas bioquímicas y antropométricas, que indudablemente son un insumo científico de gran utilidad multidisciplinaria para el análisis y diseño de estrategias en pro del derecho a la alimentación, denotan que no solo es cuestión de percepción las vulnerabilidades alimentarias expresadas por las dificultades en los recursos económicos y el acceso a los alimentos. Estas situaciones se expresan de manera directa en aspectos como el Índice de Masa Corporal –IMC–, que según el Perfil Alimentario, en niños menores de 18 años, en comparación con los valores de referencia de la OMS en el percentil 50, están por debajo de los estándares del organismo multilateral; lo cual, según lo expresado en el análisis por los docentes investigadores de la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia

[...] se relaciona directamente con el retraso en el crecimiento, el sobrepeso y la obesidad, y si bien Medellín presenta menores prevalencias que Colombia de baja talla, bajo peso para la talla y baja talla para la edad, sigueN siendo preocupante las prevalencias de menores de 18 años en riesgo de baja talla y bajo peso para edad¹.

No solo es problemática la situación en menores de 18 años; también lo es respecto a la población adulta en la cual el sobrepeso y la obesidad tienen un incremento importante después de los treinta años de edad; según los investigadores:

[...] la proporción de sobrepeso entre hombres y mujeres para Medellín se representa en 37.1 % frente a un 33.1 %, respectivamente,

¹ Datos extraídos directamente del Estudio: Perfil Alimentario y Nutricional de Medellín (2010).

sin embargo en obesidad la relación cambia de manera contundente mostrando niveles del 19.1 % en mujeres y 11.4 % para hombres (Alcaldía de Medellín; Secretaría de Bienestar Social; Departamento Administrativo de Planeación; Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia, 2010).

Otros resultados importantes asociados a la reflexión del derecho a la alimentación en cuanto a la presencia de patologías relacionadas con las posibilidades o imposibilidades de acceso a una alimentación de manera sostenible y adecuada se relacionan con las pruebas bioquímicas, especialmente las referidas al análisis de perfil lipídico, triglicéridos, glucosa en adultos, y anemia y deficiencias de micronutrientes (hierro y vitamina A) en niños:

Respecto a los índices de colesterol alto en la población de Medellín, se ha identificado que este aumenta respecto a la edad: los niveles de hipercolesterolemia o colesterol alto inician entre los 18 a 30 años tanto para hombres como para mujeres, con mayores porcentajes para estas últimas. En cuanto a triglicéridos; para los hombres los índices más altos se ubican alrededor de los 31 a 44 años de edad, para las mujeres, entre los 45 y 69 años.

La hiperglucemia en hombres y mujeres también presenta datos importantes, donde el 10.7 % de los hombres entre 45 y 69 años presenta los niveles más altos de glicemia, mientras que en mujeres son bastante bajos, con niveles de 3.1 % en el mismo rango de edad que en los hombres.

En cuanto a las mediciones diseñadas para los niños y niñas, se puede observar una prevalencia de anemia y déficit de hierro con bajas cifras incluso con relación a la prevalencia nacional (anemia 33.2 % y 16.3 en deficiencia de hierro), donde Medellín muestra cifras bastante alentadoras con respecto al contexto nacional y regional de 2.5 % de anemia y 6.0 % con deficiencia de ferritina.

La prevalencia de anemia y déficit de hierro se relaciona de manera muy marcada, disminuyendo con el aumento del estrato² y los ingresos

² Por estrato socioeconómico se entiende la clasificación y características de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos, este concepto de focaliza y esgrime en la Ley 142 de 1994, especialmente en el Artículo 102: *“Estratos y metodología. Los inmuebles residenciales a los cuales se provean servicios públicos se clasificarán máximo en seis estratos socioeconómicos así: 1) bajo-bajo, 2) bajo, 3) medio-bajo, 4) medio, 5) medio alto, y 6) alto. Para tal efecto se emplearán las metodologías que elabore el Departamento Nacional de Planeación, las cuales contendrán las variables, factores, ponderaciones y método estadístico, teniendo en cuenta la dotación de servicios públicos domiciliarios. Ninguna zona residencial urbana que carezca de la prestación de por lo menos dos servicios públicos domiciliarios básicos podrá ser clasificada en un estrato superior al cuatro (4).*

salariales; no se han encontrado casos de anemia en la zona rural frente a la urbana; de igual forma sucede con la deficiencia de hierro, donde, si bien se han identificado casos en el área rural, la medición varió entre los corregimientos y las comunas, siendo de más bajo nivel o representación las deficiencias en los corregimientos³ frente a las comunas⁴.

Asimismo, es bien sabido que para tener seguridad alimentaria y nutricional (SAN), la FAO, como ente rector del tema al nivel mundial, definió desde la Cumbre Mundial de la Alimentación en Roma, en el año 1996 que: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”; sin embargo, una de las principales dificultades para lograr la SAN se relaciona directamente con las posibilidades de acceder a los alimentos, situación que a todas luces es la principal manifestación de la vulneración del derecho a la alimentación y por consecuencia dificulta el goce efectivo de otros derechos conexos.

De acuerdo con Menchú y Osagueda (2012), la Canasta Básica de Alimentos (CBA) es “El mínimo alimentario conformado por un conjunto de alimentos básicos, en cantidades apropiadas y suficientes para satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de la familia u hogar de referencia” (2006); de este concepto se derivó, en el estudio, la formulación de la Canasta Recomendada para Medellín, la cual define los alimentos y las cantidades que garanticen el requerimiento o mínimo alimentario del que trata la CBA; para la determinación de la canasta recomendada de Medellín, el estudio definió los siguientes pasos:

- Cálculo de las necesidades energéticas de un individuo promedio.
- Cálculo de la estructura energética de la canasta real.
- Cálculo de las cantidades del mínimo alimentario o dieta básica promedio.
- Determinación del aporte nutricional de la canasta de alimentos recomendada.

³ Constitución Política de Colombia (1991). Título 11 - De la organización territorial, Capítulo 3: Del régimen municipal, Artículo 318: “Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales”.

⁴ Ibíd.

- Cálculo de las cantidades y del costo de los alimentos de la canasta recomendada para una semana”. (Alcaldía de Medellín; Secretaría de Bienestar Social; Departamento Administrativo de Planeación; Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia, 2010)

La canasta real de alimentos se compone de los alimentos efectivamente adquiridos y utilizados por los hogares para su consumo; estos alimentos están relacionados de manera directa con el poder adquisitivo de los miembros del hogar, las preferencias alimentarias del mismo, la cultura, la disponibilidad de alimentos, entre otros, según lo expresa Fajardo, Lareo, et al. (1994) (Universidad del Valle, 1994).

Para el caso de Medellín, según el Perfil Alimentario y Nutricional, la canasta de alimentos real y recomendada para la población de la ciudad tiene particularidades que se evidencian desde las inequidades sociales y las dificultades económicas de acceso a la misma; por un lado, la canasta de alimentos del estratos más bajos se compone aproximadamente de 40 alimentos⁵ que no necesariamente representan las características de variedad, balance nutricional, calidad e inocuidad recomendadas; caso contrario, al menos en número, con la canasta real del estrato socioeconómico más alto que se compone aproximadamente de 80 alimentos; sin embargo este número tampoco garantiza una dieta adecuada y balanceada.

Ahora bien, complementando la discusión de la composición de las canastas reales y recomendadas de alimentos y su relación directa con las posibilidades de acceder a los mismos y poder contribuir a la SAN y por relación directa al derecho a la alimentación, el factor económico se presenta como otro gran obstáculo para la garantía del mismo; según el estudio, los costos de la canasta real y la canasta recomendada para la ciudad de Medellín son totalmente inaccesibles para aquellos hogares en estratos vulnerables desde el punto de vista socioeconómico; en el año 2010 el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) era de \$515.000, para un hogar compuesto por 4 personas; el costo mensual de la canasta real promedio de la ciudad ascendió a \$557.340, lo cual, de entrada, ya sobrepasa el valor de la canasta real en \$42.340 por encima del smmlv.

Más preocupante aún es el análisis desde la canasta recomendada; según la misma referencia anterior, para un hogar compuesto por 4 personas, el

⁵ El análisis de los alimentos se realiza teniendo en cuenta las Guías Alimentarias elaboradas por Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2009).

costo mensual de la canasta recomendada promedio de la ciudad ascendió a \$751.320, sobrepasando el smmlv en \$236.320, valor que, si se compara con el smmlv del año 2015 que se ubicó en \$644.350, tampoco alcanzaría para que un hogar con ingresos del salario mínimo pudiera lograr acceder a la canasta básica sin tener en cuenta las demás obligaciones.

De acuerdo con lo anterior, y con fundamento en el documento *Prácticas, acceso y cambios alimentarios en la ciudad de Medellín*, elaborado por la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia (Municipio de Medellín, 2010), en el marco del Perfil Alimentario y Nutricional, la población más vulnerable del municipio de Medellín ha desarrollado una serie de “estrategias de supervivencia” para superar las dificultades, imposibilidades y momentos de crisis alimentarias entre las que se destacan:

- Préstamos de dinero entre amigos
- Préstamo de alimentos de o a vecinos
- Compra de alimentos básicos en pequeñas cantidades
- Alternar el pago de servicios públicos con la compra de alimentos
- Fiar (crédito) en la tienda
- Intercambio de alimentos por trabajo
- No consumir frutas y verduras
- Rutas de recolección de donación de alimentos
- Suprimir una de las comidas principales
- Aguantar hambre

Ahora bien, es importante tener en cuenta que esta población ha sido al mismo tiempo atendida, de manera sistemática y constante, por los programas de asistencia y complementación alimentaria por parte de diversos actores públicos y privados; sin embargo, parece que esto no es suficiente para el logro de una alimentación sostenible y adecuada para llevar una vida sana y activa, lo que vulnera el derecho humano a la alimentación.

Por otro lado, el municipio de Medellín, a través del Diseño Preliminar del Plan de Abastecimiento y Distribución de Alimentos para Medellín (PADAM (Municipio de Medellín, 2011)), evidencia las ineficiencias y dependencia alimentaria que en el municipio se tienen respecto a la disponibilidad de alimentos:

[...] el 29 % de los alimentos que llegan a la ciudad de Medellín son producidos en el departamento de Antioquia (3 % en los 10 municipios del Área Metropolitana y 26 % en el resto del Departamento), 37 % llegan de cinco departamentos cercanos no necesariamente colindantes y el 34 % restante provienen de los restantes 26 departamentos y las importaciones (Municipio de Medellín, 2011),

Tal situación genera altos costos por la participación de intermediarios en la cadena de suministro de alimentos, dificultades de acceso para la población, vulneración a la soberanía alimentaria municipal y regional, desincentivo a la producción local de alimentos, entre otros, que a todas luces limitan el acceso a los alimentos por parte de la población.

Estas cifras, que muestran realidades relacionadas con la percepción de inseguridad alimentaria, el estado nutricional de la población, patrones de consumo y abastecimiento de alimentos principalmente, deben ser abordadas desde una mirada cualitativa y cuantitativa multifactorial que fundamente la conceptualización y desarrollo de escenarios complementarios de formulación, implementación y evaluación de las políticas y programas relacionadas con la alimentación y la nutrición, con posturas políticas, normativas y técnicas estructurales que incidan de forma directa en la toma de decisiones en el orden político y que, ante todo, sean orientadas a la exigibilidad del derecho a la alimentación de la población, en este caso, de la ciudad de Medellín.

Finalmente, es importante hacer una proyección y establecer una perspectiva de las acciones en SAN y la garantía del derecho a la alimentación a la luz de las dinámicas que el ámbito internacional, especialmente en la relación del país con el entorno regional cercano y el ámbito global general. Colombia, a través de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014, ha priorizado dentro de sus demandas de cooperación la SAN, orientado principalmente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la erradicación del hambre y la pobreza, buscando que los diferentes actores de la cooperación internacional cooperen con el país través de acciones en aspectos como:

- Transferencia de tecnología de sistemas de riego para la producción agropecuaria.
- Fortalecimiento de la infraestructura básica (agua, saneamiento, vivienda rural).
- Respaldo a programas de seguridad alimentaria y nutricional con enfoque diferencial.

- Apoyo en el acceso a una canasta básica de alimentos y de suplementos vitamínicos.
- Realización de estudios de medición y de impacto de programas y proyectos de SAN
- Fortalecimiento institucional de los entes territoriales para la apropiación de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Acompañamiento al diseño, puesta en marcha y monitoreo de los programas departamentales y municipales en seguridad alimentaria y nutricional (Gobierno Nacional, 2012).

Si bien el país demanda cooperación internacional relacionada con SAN en los temas anteriormente relacionados, también juega un papel importante en la arquitectura de la cooperación internacional; el país también entra en juego como oferente de acciones programáticas y políticas aplicadas y validadas con éxito al nivel nacional. Esta oferta se dirige especialmente a países en vía de desarrollo con condiciones sociales, políticas y económicas similares a Colombia mediante transferencia de conocimiento y cooperación técnica, en especial bajo las modalidades de cooperación bilateral, sur-sur, triangular y descentralizada a través de los siguientes aspectos:

- Definición de modelos de intervención en seguridad alimentaria flexible, eficiente, ágil y participativa, dirigidos a poblaciones vulnerables.
- Diseño e implementación de planes regionales y locales de seguridad alimentaria y nutricional.
- Diseño de estrategias de difusión masivas alrededor de la seguridad alimentaria y nutricional.
- Transferencia de conocimiento en seguridad alimentaria a través de las tecnologías de la información y la comunicación.
- Diseño e implementación del modelo de atención humanitaria del Programa Mundial de Alimentos (Operación Prolongada de Socorro y Recuperación, OPSR).
- Fortalecimiento de capacidades para el fomento de las pesquerías como fuente de alimentos para poblaciones vulnerables (Gobierno Nacional, 2012).

En este orden de ideas, podría afirmarse que tanto las experiencias normativas y técnicas nacionales, regionales y locales como estudios de

caracterización de la SAN a través de perfiles alimentarios y nutricionales, planes de abastecimiento y demás políticas, planes, programas y proyectos son experiencias importantes de corte interdisciplinario, susceptibles de convertirse en instrumentos de oferta de cooperación a través del intercambio de conocimiento, la asistencia técnica y el trabajo interinstitucional e interdisciplinario, los cuales deben ser considerados y compartidos en foros y escenarios de alto nivel como el Observatorio del Derecho a la Alimentación, los Frentes Parlamentarios contra el Hambre, entre otros, en pro de fortalecer las alianzas interinstitucionales que propendan por garantizar el derecho humano a la alimentación.

Teniendo en cuenta las realidades y situaciones antes descritas, la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia, a través de sus ejes misionales de docencia, investigación y extensión, genera reflexiones interdisciplinarias en diversos escenarios nacionales e internacionales en los que se aborde la cuestión alimentaria y nutricional, desde una perspectiva de derechos y del análisis de las inequidades estructurales que vayan en contravía de la garantía de los mismos. Es por esto que la dependencia en su conjunto favorece la deliberación académica y la proyección de acciones en el marco de los escenarios técnicos y de política en los que participa⁶, y que obligan a la revisión documental a profundidad de los elementos técnicos que aportan al fortalecimiento de los documentos de política y la operatividad de los mismos en los escenarios nacionales e internacionales de deliberación relacionados con la alimentación y la nutrición, encontrando un interlocutor válido y científicamente certificado para el aporte y acompañamiento en la lucha por la garantía de los derechos.

CONCLUSIONES

- Las caracterizaciones de seguridad alimentaria y nutricional a través de perfiles alimentarios y nutricionales, con enfoque poblacional y territorial aportan desde elementos técnicos a la identificación de las vulnerabilidades estructurales y coyunturales que limitan el goce efectivo del derecho a la alimentación tanto desde los derechos fundamentales, como de los

⁶ En la actualidad, algunos docentes e investigadores pertenecientes a esta Unidad, asisten de manera regular a las mesas de seguridad alimentaria y nutricional del departamento de Antioquia y el municipio de Medellín, así como en otros escenarios del orden nacional en los que han sido parte de construcciones técnicas y teóricas de programas y políticas como la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria –CISAN–, entre otros.

derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y los denominados derechos colectivos.

- Las acciones programáticas públicas y/o privadas, orientadas a la garantía, protección y exigibilidad de derechos, en este caso la alimentación, deben tener un carácter de cobertura y universalidad más allá de las evidencias encontradas, orientadas solo hacia poblaciones en situación de vulnerabilidad. Los estudios como el perfil alimentario y nutricional deben proyectarse a la identificación de problemáticas relacionadas con toda la población.
- Las brechas de desigualdad social se reflejan directamente en la situación alimentaria y nutricional de una población, en especial, por los limitantes en el acceso a los alimentos, que se agravan con modelos económicos y políticos que atentan contra el comercio justo de alimentos, la democratización de la tierra y el uso adecuado del suelo para fines agroalimentarios.
- Percibir la vulneración del derecho a la alimentación solo desde el déficit es un concepto parcializado y reduccionista que debe ser replanteado por los Estados y sus programas de complementación y asistencia alimentaria, y propender por el diseño e implementación de acciones que combatan la malnutrición por déficit y exceso.
- Es necesario el diseño e implementación de acciones programáticas y políticas que contribuyan a la garantía del derecho a la alimentación desde la incidencia y / o estructura, más que desde la emergencia o coyuntura.
- Los enfoques asistenciales inadecuadamente transformados en acciones asistencialistas no necesariamente favorecen el empoderamiento social frente a la garantía y exigibilidad de derechos, y sí generan dependencias que imposibilitan el desarrollo de capacidades para evitar la repetición y ocurrencia de situaciones indeseables como la inseguridad alimentaria y nutricional, el desabastecimiento de alimentos, las limitantes en el acceso de alimentos e, incluso, el hambre.
- Es fundamental fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos institucionales relacionados con los alimentos, la alimentación y la nutrición, desde una perspectiva interdisciplinaria orientada a los impactos generados a favor del derecho a alimentación de la población, con el fin de generar espacios

de discusión, intervención y toma de decisiones públicas, privadas y sociales alrededor del tema.

- Algunos elementos clave para el diseño e implementación de políticas en favor del mejoramiento del estado alimentario y nutricional de la población y la garantía del derecho a la alimentación según el Perfil Alimentario y Nutricional de Medellín 2010:
- Una estrategia global de lucha contra la desigualdad (ingresos, educación, salud, entre otros).
- Evaluación de programas alimentarios locales y nacionales (pasar de la emergencia a la incidencia).
- Mejoramiento del abastecimiento de alimentos desde la integralidad territorial, la democratización de la tierra, cambios en el uso del suelo, la soberanía alimentaria y nutricional, entre otros.
- Analizar los problemas alimentarios y nutricionales, y la implementación de políticas en el marco de los determinantes sociales, políticos, económicos y culturales.
- La seguridad alimentaria y nutricional se ve atravesada por diferentes aspectos multidimensionales más allá de lo nutricional; en el contexto colombiano factores como las características sociales, económicas y educativas del jefe y los miembros del hogar; el desplazamiento de población generado por el conflicto armado; las características internas y del entorno del hogar: número de integrantes, tipo de familia, estrato socioeconómico, entre otros, deben ser aspectos estructurantes en la caracterización de la situación alimentaria y nutricional de un contexto poblacional y territorial específico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía de Medellín; Secretaría de Bienestar Social; Departamento Administrativo de Planeación; Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia. (noviembre de 2010). *Perfil alimentario y nutricional de Medellín 2010*. Medellín, Colombia.

Asamblea Departamental de Antioquia. (7 de noviembre de 2003). Ordenanza 017. *Por medio de la cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para los menores de 14 años y sus familias, en el departamento de Antioquia*. Medellín, Colombia: Asamblea Departamental de Antioquia.

Banco Mundial. (2004). Seguimiento y evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques. Washington, D. C.: Banco Mundial. Recuperado el 25 de marzo de 2014, de <http://>

documentos.bancomundial.org/curated/es/240521468336082184/pdf/246140RE-VISED010evaluation01PUBLIC1.pdf

- Colombia. (1991). *Constitución Política de 1991*. Bogotá: República de Colombia.
- Concejo Municipal de Medellín. (29 de julio de 2005). Acuerdo 038. *Pr el cual se establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional en Medellín*. Medellín, Colombia: Concejo Municipal de Medellín.
- Concejo Municipal de Medellín. (15 de diciembre de 2013). Acuerdo 100. *Por medio del cual se complementa el Acuerdo Municipal 38 de 2005 que establece la Política Pública de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional de Medellín*. Medellín, Colombia: Concejo Municipal de Medellín.
- Congreso de Colombia. (Santafé de Bogotá, D. C., 11 de julio de 1994). Ley 142. *Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. Colombia: Diario Oficial N°. 41.433.
- Creswell, J. (2003). *Research Desgin* (Segunda ed.). Nebraska: SAGE Publicaciones.
- Departamento Nacional de Planeación. (1975). Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Bogotá, D. C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (1 de marzo de 1989). Documento CONPES DNP-2419-UDA-UDS. *Plan Naciona de Seguridad Alimentaria*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (1 de marzo de 1989). Plan de Seguridad Alimentaria. Bogotá, D. C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (29 de mayo de 1996). Plan Nacional de Alimentación y Nutrición. Bogotá, D. C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (31 de marzo de 2007). Conpes 113. Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/113.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (31 de marzo de 2008). *Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional*. Bogotá, D. C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Díaz, M. (2000). La evaluación de programas sociales: fundamentos y enfoques teóricos. *Revista de Investigación Educativa*, 18(2), 289-317.
- Gobierno Nacional. (2012). *Estrategia nacional de cooperación internacional de Colombia 2012-2014*. Bogotá, Colombia: Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2009). *Guía Alimentaria: Recomendaciones de energía y nutrientes par la población colombiana*. Medellín, Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

- Menchú, T., & Osegueda, O. T. (2006). *La canasta básica de alimentos en Centroamérica: revisión de la metodología*. Guatemala: Organización Panamericana de la Salud (OPS); Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).
- Municipio de Medellín. (2010). *Prácticas, acceso y cambios alimentarios en la ciudad de Medellín*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia, Escuela de Nutrición y Dietética.
- Municipio de Medellín. (agosto de 2011). *Plan de abastecimiento y distribución de alimentos para Medellín (PADAM)*. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.
- Naciones Unidas. (2013). Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria. Roma, Italia: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Programa Mundial de Alimentos (WFP).
- Ortegón, E., Pacheco, J., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Restrepo- Yepes, O. (2009). El derecho alimentario como derecho constitucional. Una pregunta por el concepto y estructura del derecho alimentario. *Opinión Jurídica*, 8(16), 115-134.
- Romero-Ríos, M. E., & Díaz-Chacón, I. (2002). Lo cuantitativo y lo cualitativo en la implementación de programas públicos sociales. *Revista Venezolana de Gerencia*, 7(19), 442-461.
- Universidad del Valle. (1994). Módulo alimentos y dieta. En *Vigilancia nutricional y seguridad alimentaria*. Santiago de Cali, Colombia: Universidad del Valle.

CAPÍTULO 7

El derecho a la alimentación en grupos en condición de vulnerabilidad*

*Renata Bregaglio Lazarte***
*Carmela Chávez Irigoyen****
*Renato Constantino Caycho*****
*Rosa Arévalo León******

INTRODUCCIÓN

El derecho a la alimentación está vinculado a que toda persona tenga “derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual” (Organización de los Estados Americanos, 1988) y a tener una alimentación adecuada que asegure su nivel de vida. Al nivel nacional, la Constitución peruana no

* Investigación elaborada entre junio y noviembre de 2014, apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, a través del Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre (IALCSH), en el marco de la alianza España-FAO y la Pontificia Universidad Católica del Perú, en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.

** Abogada y magíster en Derechos Humanos. Coordinadora académica del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la (IDEHPUCP). Rol: Coordinadora de la investigación. Correo: renata.bregaglio@pucp.pe

*** Socióloga y magíster en Derechos Humanos. Investigadora del IDEHPUCP. Rol: Investigadora. Correo: chavez.c@pucp.pe

**** Abogado e investigador del IDEHPUCP. Rol: Investigador. Correo: renato.constantino@pucp.edu.pe

***** Bachiller en Ciencia Política. Investigadora del IDEHPUCP. Rol: Investigadora. Correo: rosa.arevalo@pucp.pe

contempla de manera expresa el derecho a la alimentación. Sin embargo, este se incorpora al bloque de constitucionalidad a través del artículo 3 de la norma fundamental. De allí la importancia de las políticas públicas como medio de institucionalización para la promoción del derecho a la alimentación en el Perú.

En el año 2004, se adoptaron las Directrices Voluntarias de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación (en adelante Directrices Voluntarias). Si bien dicho instrumento no es un tratado internacional, y por tanto, no se entiende vinculante desde el punto de vista jurídico, resulta un instrumento sumamente útil al brindar a los Estados orientaciones concretas para dar cumplimiento al derecho a la alimentación, previsto en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

En el año 2010, el entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), hizo énfasis en que cerca del 48 % de la población peruana (14 millones de personas) estuvo expuesta al riesgo de inseguridad alimentaria; la mayoría pertenecía a zonas andinas y amazónicas del territorio nacional. De la misma manera, en el caso de la desnutrición crónica infantil, la vulnerabilidad alcanza como promedio nacional un índice de 0.31, desde la perspectiva de la pobreza elaborada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en el 2010. Sin embargo, más de la mitad de las regiones se encuentra por encima de este, incluso, lo llegan a duplicar en varios casos, entre ellos, en zonas andinas y amazónicas.

En este contexto resulta pertinente analizar las políticas nacionales para garantizar el derecho a la alimentación de colectivos vulnerables del Perú. Ello con base en las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante “Directrices Voluntarias”), y estándares interamericanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

La investigación está desarrollada en tres capítulos. El primero parte del marco normativo internacional, y plantea indicadores de satisfacción de las Directrices Voluntarias, orientados a garantizar el derecho a la alimentación para grupos en situación de vulnerabilidad de manera complementaria a los estándares interamericanos y universales en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En el segundo se desarrolla un marco

contextual general del derecho a la alimentación en el Perú y se definen los grupos en situación de vulnerabilidad. Finalmente, la tercera sección contrasta las políticas y normas nacionales orientadas a garantizar el derecho a la alimentación para grupos en situación de vulnerabilidad con los estándares desarrollados.

Por cuestiones metodológicas, en la presente investigación se ha decidido clasificar las directrices en “Directrices de contexto”, aquellas orientadas a generar un marco jurídico-institucional favorable a la implementación de políticas públicas vinculadas al derecho a la alimentación, y “Directivas de política pública”, aquellas relacionadas directamente con la satisfacción del derecho a la alimentación. En ambos casos, se ha identificado aquellas cuyo cumplimiento guarda relación con la satisfacción del derecho a la alimentación en grupos en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños, niñas, personas con discapacidad, adultos mayores y pueblos indígenas.

<i>Directrices de institucionalización</i>	<i>Directrices de política pública</i>
D1: Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y Estado de Derecho	D10: Nutrición
D5: Instituciones	D11: Educación y sensibilización
D7: Marco jurídico	D13: Apoyo a grupos vulnerables
D18: Instituciones nacionales de derechos humanos	

La investigación plantea no solo conclusiones, sino que también presenta una hoja de ruta sobre temas que deben ser tomados en consideración si se busca una adecuada implementación de las directrices.

7.1. INDICADORES DE SATISFACCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La implementación de los derechos humanos no es únicamente un ejercicio de abstenciones. Por el contrario, exige que los Estados adopten diversas medidas encaminadas a la realización efectiva de los derechos. Esta práctica debe realizarse de manera gradual y analizando las consecuencias, por lo que se requiere de información confiable que permita saber si las políticas públicas que se aplican son adecuadas y si satisfacen un nivel de dignidad.

7.1.1. *El derecho humano a la alimentación*

El derecho a la alimentación está “inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros

derechos humanos” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999). La importancia de este derecho ha sido reconocida al nivel internacional en diversos instrumentos: el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), de nivel universal; y el artículo 34, inciso j, de la Carta de la Organización de Estados Americanos (relacionado con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH–), y el artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en el nivel interamericano.

Para lograr el efectivo cumplimiento del derecho a la alimentación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), al igual que con otros derechos, ha establecido que los Estados tienen tres obligaciones generales: respeto, protección y realización (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999). La obligación de respetar conlleva “que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir” el acceso a una alimentación adecuada. Por otro lado, la obligación de proteger “requiere que el Estado parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada”. Finalmente, la obligación de realizar “significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria”.

Adicionalmente, también deberán proveer este derecho a individuos o grupos que no puedan disfrutar de este derecho “por razones que escapen a su control”. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999) De esta manera, se desprenden tres obligaciones: i) no privar a nadie del acceso a una alimentación adecuada, ii) impedir que nadie sea privado de ese derecho de alguna forma y iii) crear de forma proactiva un entorno favorable para lograr la autosuficiencia alimentaria o, cuando esto no sea posible, garantizar el suministro de alimentos. Hablar entonces del derecho a la alimentación como derecho humano supone que, por un lado, los gobiernos lo entiendan como una obligación y responsabilidad hacia las personas y, por otro, que estas se sientan titulares de derechos y sepan actuar en consecuencia.

El Sistema Interamericano, por su parte, ha establecido que la atribución de responsabilidad internacional se produce por las faltas a las obligaciones de respeto y garantía (Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras (Fondo),

1988). Así, se debe entender que la obligación de respeto es una obligación negativa (no hacer), que implica que el Estado debe abstenerse de violar los derechos humanos, no interviniendo en el libre desarrollo de la vida de las personas, mientras que la obligación de garantía es una obligación positiva (hacer), por la cual el Estado debe organizar su aparato estatal y sus estructuras de ejercicio de poder público, de manera que se asegure jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Para ello, los Estados deberán tomar medidas de prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones de derechos humanos.

En un ánimo hermenéutico, es posible señalar que las obligaciones de respeto de ambos sistemas coinciden y que las obligaciones de proteger y realizar se podrían incluir en la obligación de garantizar. Por ello, a efectos de esta investigación se tomará como marco conceptual la división entre respeto y garantía. Si bien estas categorías derivan del análisis de derechos civiles y políticos, consideramos que resultan plenamente aplicables, en el marco de la relación de interdependencia y complementariedad entre derechos, a los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la alimentación. (Bregaglio-Lazarte, 2010)

Las obligaciones de respeto y garantía están orientadas, a su vez, a la satisfacción de las dimensiones del derecho a la alimentación. Tales fueron desarrolladas por el Comité DESC. Este señaló que la disponibilidad y la accesibilidad eran las dimensiones del derecho a la alimentación. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999) No obstante, también señaló la importancia de la estabilidad, la sostenibilidad y la adecuación. En tal sentido, se desarrollarán todos estos conceptos a continuación como también lo ha hecho la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2013):

- Disponibilidad: Esta dimensión implica que es necesario contar con un suministro suficiente de alimentos en los niveles nacional, regional y local. Está vinculada a los factores productivos, (tierras, crédito, agua, tecnología, recurso humano), la estructura productiva (agroindustrial y agropecuario), las condiciones ecosistémicas (clima, biodiversidad), políticas de producción y comercio, los sistemas de comercialización y distribución, etc. Al respecto, también puede mencionarse (aunque no lo haga explícitamente el Comité DESC) el elemento de sostenibilidad. Esto “entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999) y se vincula con la idea de seguridad alimentaria.

- **Accesibilidad:** Por otro lado, esta dimensión está vinculada a la relación de ingresos monetarios y no monetarios. También incluye la accesibilidad cultural en tanto se respeten las preferencias, actitudes y prácticas de los diversos grupos humanos. A esta variable se le suma la necesidad de estabilidad que permita el suministro permanente aún en situaciones de alza de precios, fenómenos naturales, conflictos socio-políticos, etc.
- **Adecuación:** El Comité DESC dice que se debe tomar en cuenta que ciertos factores influyen en que “ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).
- **Estabilidad:** Señala que la disponibilidad debe ser continua.
- **Sostenibilidad:** La gestión de los recursos naturales debe buscar la disponibilidad de los alimentos en la actualidad pero también para las futuras generaciones.

7.1.2. La adopción de las directrices voluntarias y la necesidad de elaborar herramientas para medir su impacto y facilitar su aplicación

Lo descrito anteriormente ha sido la única entrada normativa en materia del derecho a la alimentación desde la adopción de los tratados de derechos humanos. Ello se debe a que el mal comprendido carácter progresivo y prestacional de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo en el caso del derecho a la alimentación (que a diferencia del derecho a la salud y la educación no fue comprendido como un servicio público), llevó a que los tribunales internacionales no tuvieran la oportunidad de desarrollar criterios y estándares jurisprudenciales que permitieran fungir de guías a los Estados para la adecuada implementación. Es recién en el 2004 que la FAO decide adoptar las Directrices Voluntarias como una forma de proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2005). Estas directrices plantean acciones de respeto y garantía para las diferentes dimensiones del derecho a la alimentación.

Estas directrices, no obstante, no pueden desvincularse de los parámetros normativos anteriormente descritos. Asimismo, en tanto son derechos que

deben ser operados a través de medidas y políticas públicas, la construcción de estándares debe tomar en cuenta los aspectos generales del llamado enfoque basado en derechos humanos: igualdad, participación, acceso a la justicia y transparencia (Sepúlveda-Carmona, 2010, p. 73). En este sentido, tomando en consideración las directrices identificadas como aquellas vinculadas a la materialización del derecho a la alimentación respecto de grupos en situación de vulnerabilidad (aquellas que en la introducción se han presentado como “institucionales” y de “política pública”), es posible, a partir de una interpretación integrada de las herramientas descritas, plantear los siguientes estándares o indicadores de cumplimiento de las mismas.

Siguiendo esta línea argumentativa, es necesario que se elaboren indicadores que permitan evaluar el éxito de las políticas públicas que apuntan a la implementación del derecho a la alimentación. En el proceso de construcción de indicadores es importante tomar en cuenta que estos deben ser no solo medibles –evitando que sean muy complejos o al contrario, demasiado puntuales– sino que, además, deben tener en cuenta los cambios en el ambiente político y social.

Los indicadores de derechos humanos suelen dividirse en tres tipos: estructurales, de proceso y de resultados. Los indicadores estructurales buscan evaluar “cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal” para el cumplimiento de la implementación del derecho humano. Por otro lado, los indicadores de proceso apuntan a evaluar el alcance de las políticas estatales, y los de resultado buscan conocer el real impacto de aquellas en la población (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008).

En ese sentido, se ha elaborado para la presente investigación un cuadro con indicadores a partir de las Directrices Voluntarias objeto de estudio (anexo A). Dicho cuadro se construye sobre la base de las disposiciones normativas del PIDESC, PSS, CADH y otros tratados internacionales. Asimismo, se han tomado en consideración instrumentos concertados no convencionales (*soft law*) como la Carta Democrática Interamericana, las observaciones generales del Comité DESC, las herramientas de monitorización y evaluación de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2014) y las propuestas de indicadores desarrolladas tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2008), la OEA (Organización de Estados Americanos, 2011) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2012).

7.2. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EL PERÚ: INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PARA GRUPOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

La lucha contra el hambre requiere de instituciones políticas y jurídicas de alcance nacional y global que puedan regular el mercado internacional de alimentos y que aseguren un nivel de renta suficiente para las clases más desfavorecidas (Alemany-García, 2012), ya que se ha demostrado que las hambrunas y los déficits nutricionales de grupos específicos son generados por falta de demanda y no por oferta o producción de alimentos (Alemany-García, 2012). En ese sentido, se hace necesario entender la problemática de la seguridad alimentaria como el factor habilitante de la vigencia del derecho a la alimentación, para lo cual resulta pertinente conocer el cauce de la acción institucional desde el Estado para su plena vigencia.

7.2.1. *La configuración del derecho a la alimentación en el Perú*

En el Perú, se pueden identificar tres fases en los últimos cincuenta años (Eguren, 2014). La primera, que podríamos denominar de antecedentes, es propia de los años sesenta. Durante esta fase se constata la deficiente producción y la mala distribución de alimentos, y se propone la necesidad de una redistribución más justa de la renta nacional y de desarrollar capacidades para mejorar hábitos alimenticios (Eguren, 2014, p. 251). En este contexto se desarrolló una política agraria basada en asegurar el suministro de alimentos básicos para la población urbana, impulsar una reforma agraria en zonas rurales a través del mecanismo de la expropiación y la formación de cooperativas y sociedades de producción, y aumentar la participación estatal en la comercialización interna de alimentos mediante el control de precios (Eguren, 2014, p. 254).

La segunda fase se desarrolla entre las décadas de los setenta y los noventa, y se encuentra marcada por la preocupación internacional frente a un proceso de crecimiento demográfico, lo que llevó al impulso de programas de mejora de la producción agrícola, y en particular, a la investigación y difusión de semillas de cereales de alto rendimiento (Eguren, 2014, p. 257). En este escenario se desarrolla la teoría crítica de Amartya Sen, quien pone énfasis no en el ámbito productivo, sino en la pérdida de derechos que llevaba a la limitada disponibilidad de alimentos, así como en las condiciones de pobreza de los agricultores que limitan su acceso (Eguren, 2014, p. 260). Este enfoque, insumo fundamental para el desarrollo del concepto de seguridad

alimentaria, pone énfasis en las dimensiones de acceso y disponibilidad, así como en las condiciones que tienen las personas y grupos sociales para hacer valer sus derechos. En este contexto, para finales de los noventa, la preocupación por el derecho a la alimentación fue la intervención focalizada desde programas sociales y con un enfoque de lucha contra la pobreza (Eguren, 2014, p. 273).

Finalmente, la fase actual enfrenta los desafíos del nuevo milenio, marcado por la generación de agro-combustibles y la correspondiente alza de precios de alimentos de pan llevar¹. Para Eguren, una de las consecuencias de este período es el surgimiento del concepto de vulnerabilidad alimentaria que alude a los factores de riesgo que incluye comportamientos tanto humanos como ambientales y climáticos (Eguren, 2014, p. 263). Asimismo, el debate comienza a girar en torno a las consecuencias de los tratados de libre comercio que tienen impacto en la seguridad alimentaria y por los efectos del cambio climático (Eguren, 2014, pp. 274-275).

Asimismo, durante el proceso de transición democrática se establece el Acuerdo Nacional² como un espacio democrático y de concertación para la elaboración de políticas de Estado de largo plazo de alcance nacional, donde se promovió la necesidad de elaborar política públicas en materia de seguridad alimentaria y nutrición “que permitan la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral”³. Esto permitió que para el 2002 se elaborara un Informe Nacional sobre la Seguridad Alimentaria en el Perú (Ministerio de Agricultura y Riesgo, 2002). En él se puso en evidencia que si bien existían problemas en la disponibilidad de alimentos (inestabilidad en el suministro de cereales o disminución de disponibilidad neta *per cápita* de pescado) (Ministerio de Agricultura y Riesgo, 2002, p. 14), los principales problemas de inseguridad

¹ Se estima que en el impacto del alza de precios de 2007 y 2008 trajo consigo más de cien millones de nuevos casos de desnutrición en el mundo, pasando de 800 a más de mil millones (Eguren, 2014).

² Instancia autónoma del Estado que impulsa un conjunto de políticas de estado y que vio la luz en la coyuntura de la transición política a la democracia en el 2000 que fueron elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso a nivel nacional con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. Este proceso se dio como parte de los acuerdos entre grupos políticos, organizaciones sociales y representantes de la sociedad civil durante transición política en el año 2002. <http://acuerdonacional.pe/>

³ Decimoquinta política.

alimentaria que presenta el Perú se vinculaban con el acceso por parte de la población en el ámbito rural, especialmente, de pobreza extrema⁴.

En este escenario se adoptó la primera Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015 (ENSAN 2004-2015) (Presidente de la República, 2004), que diseñó un Programa Nacional de Asistencia Alimentaria integrado por nueve programas sociales. Entre ellos figuran: comedores infantiles, complementación alimentaria a niños y madres gestantes, desayunos y almuerzos escolares y pre escolares, comedores populares destinados a familias en situación de pobreza y pobreza extrema, y atención a personas con TBC y sus familias. Casi todos estos programas fueron de asistencia alimentaria orientados a sectores vulnerables de la sociedad⁵.

⁴ A nivel nutricional, si bien para 1998 el nivel per cápita de consumo calórico alcanzó los estándares mínimos de 2, 584 calorías por día – según el Centro nacional de alimentación y nutrición del Ministerio de Salud el mínimo requerido para llevar una vida saludable es de 2344 – el origen de estas eran más provenientes de cereales y azúcares y menos de origen proteico –carnes y pescados, que constituían menos del 10 % de los alimentos diarios. Esta data nos dejaba una buena fotografía de la limitada disponibilidad nutricional de productos proteicos, cuestión impacta de manera directa en las posibilidades de crecimiento de los niños y los niveles de salud y protección frente a enfermedades de la población en general. Para el año 2000, la desnutrición crónica total alcanzó el 25.4 % del total de niños menores de 5 años. Si bien hubo una variación neta de 1.5 a nivel nacional entre 1996 y 2000, esta se distribuyó en forma extremadamente dispareja en términos geográficos a pesar de los significativos recursos destinados a los programas alimentarios. (Ministerio de Agricultura y Riesgo, 2002, pp. 13-19)

⁵ Cabe señalar que en el 2011, en el marco del proceso electoral el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) elaboraron propuestas para el nuevo gobierno. Ambas instituciones mencionan la necesidad de impulsar una política de seguridad alimentaria que atienda las necesidades de la población peruana. Para el CIES, uno de los factores de los limitados niveles de desarrollo rural era la desnutrición, consecuencia de la pobreza y la poca capacidad para adquirir alimentos; los bajos niveles de acceso a servicios públicos –agua y desagüe– que permita el desarrollo de hábitos de higiene; y los bajos niveles de instrucción. Para ello sería necesario hacer “un aumento sustancial en programas de capacitación y financiamiento de pequeñas inversiones productivas en comunidades y asociaciones de pobladores (así como) inversión vial y en agua y saneamiento”, lo que implicaría un aumento proporcional del PBI de 1,7 % a 2,4 %. En la misma línea, la PUCP señaló la necesidad de que la política de seguridad alimentaria responda a las características socio demográficas de los hogares más afectados por esta problemática, impulsando no solo hábitos alimentarios y conocimientos nutricionales en los mismos sino sobre todo impulsar la capacidad productiva agropecuaria y alimentaria que mejore el acceso, disponibilidad y calidad de los alimentos. Asimismo la PUCP señaló que si bien es un avance de la ENSA incorporar un enfoque de derechos humanos y de gestión social de riesgo -atención a los sectores más vulnerables así como una preocupación por el derecho a la alimentación- al estar basada en programas de asistencia alimentaria ha demostrado ser muy poco eficaz “para enfrentar los problemas de inseguridad alimentaria de la población, con prácticamente ningún efecto en indicadores nutricionales de más largo plazo.” Finalmente, señala la necesidad de tener una contraparte institucional y presupuestal específica que permita su incorporación en políticas sectoriales y multisectoriales”. En esta

En el año 2013 el MINAGRI realizó una evaluación de la ENSA 2004-2015, que arrojó como resultado un bajo cumplimiento de los indicadores de logro. Asimismo, según el propio MINAGRI se evidenció una falta de coherencia en su diseño, al no existir un “alineamiento vertical de los objetivos, de manera que se evidencie que están orientados efectivamente a la solución de un problema final” (Ministerio de Agricultura y Riesgo, 2013, p. 54) Asimismo, se constató que los indicadores propuestos no se encontraban en línea con los indicadores recomendados por la FAO para asegurar la seguridad alimentaria, ni estuvieron formulados de forma que pudieran ser medidos de manera precisa y objetiva (Ministerio de Agricultura y Riesgo, 2013, pp. 55-56). A esto se puede agregar que la ENSAN 2004-2015 no desarrolló un modelo de intervención que fuera más allá del diseño de programas de asistencia alimentaria y que atendiera el problema más urgente de seguridad alimentaria en el país: la disponibilidad.

Con este marco, se diseñó la segunda Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 (ENSAN 2013-2021) (Presidente de la República, 2012). Este documento plantea ocho enfoques transversales, entre los que se mencionan los enfoques del derecho humano a la alimentación, género, interculturalidad e inclusión social. Si bien la ENSAN 2013-2021, resulta un avance respecto a su predecesora, al presentar un diagnóstico del estado de la seguridad alimentaria y nutricional y señalar la población objetivo a la cual se dirige, adolece en el establecimiento de competencias, metas, plazos, recursos o marco institucional para su implementación.

La ENSAN 2013-2021 cuenta con una Comisión Multisectorial coordinada por el MINAGRI, en la que participan nueve sectores del Poder Ejecutivo⁶, un representante de organizaciones de gobiernos locales y regionales⁷, y tres

línea se recomienda no solo el contar con instrumentos que permitan medir la efectividad del gasto respecto a indicadores de seguridad alimentaria sino además definir mejor a la población objetivo, pasando de identificar individuos concretos dentro de los hogares (por ejemplo, niños en cierta edad o adultos mayores) o familias en pobreza extrema, como lo hace la ENSA 2004-2015; a hogares que enfrenten una alta probabilidad de tener déficit calórico. Al respecto ver Proyecto Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral que tuvo como objetivo la elaboración de 15 documentos de políticas públicas con aportes a la nueva gestión gubernamental 2011-2016. Mayores referencias: <<http://cies.org.pe/es/incidencia/procesos-electorales#sthash.VeV2Mcty.dpuf> y Rodríguez & Tello (2010).

⁶ Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de la Producción, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud.

⁷ Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y Red de Municipalidades del Perú (REMURPE)

representantes de organizaciones sociales⁸. Esta Comisión, de acuerdo con su mandato, ha desarrollado una propuesta de Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que trascienda la acción del MINAGRI y del propio Ejecutivo. La propuesta ha sido aprobada en marzo del 2014 por la Comisión y se encuentra en proceso de aprobación y de refrendo por los sectores involucrados⁹.

Finalmente, un aporte interesante en el proceso de institucionalización de políticas ha sido el establecimiento de consejos regionales de alimentación y nutrición que se formaron a inicios de los años noventa, y que se nutrieron también de las experiencias de las organizaciones no gubernamentales con trabajo al nivel territorial (Ministerio de Agricultura y Riesgo, 2013, p. 21). Un caso interesante fue el de las redes sostenibles de seguridad alimentaria (REDESA) que buscó articular consejos de desarrollo al nivel comunal, local y regional para la formación de los consejos regionales de seguridad alimentaria y nutrición¹⁰. En esta línea, desde la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros, se impulsó la creación de Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria, iniciativa que finalmente fue asumida por el entonces MIMDES y que según el MINAGRI ha tenido desarrollos diferentes según las dinámicas de cada región (Ministerio de Agricultura y Riesgo, 2013, p. 21). Se llegaron a conformar doce instancias de concertación en seguridad alimentaria en regiones de sierra sur, sierra central e incluso regiones amazónicas como Loreto y Ucayali, y se promulgaron ocho ordenanzas regionales que dieron lugar a estrategias regionales de seguridad alimentaria (Ministerio de Agricultura y Riesgo, 2013, p. 60). A la fecha, lamentablemente, no se tiene información sobre una evaluación de las mismas.

7.2.2. La vulnerabilidad en el Perú: inseguridad alimentaria y desnutrición

La FAO ha recomendado que al contar con un enfoque basado en derechos es necesario que se determine quiénes podrían formar parte de aquellos grupos más afectados y que usualmente constituyen la población vulnerable

⁸ Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú, Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) y Asociación Nacional de Empresas Pesqueras Artesanales del Perú (ANEPAP)

⁹ Información extraída del Oficio nro. 0349-2014-MINAGRI-SG-OACID/TRANSP, resultado de un proceso de acceso a la información pública hecho desde el IDEHPUCP.

¹⁰ Proyecto promovido por CARE Perú entre el 2002- y el 2066 en 7 regiones: Cajamarca, la Libertad, Ancash, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Puno. Mayores referencias del proyecto: <http://www.lamolina.edu.pe/postgrado/pnp2/REDESA.pdf>

(Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2006, p. 12). Al mismo tiempo, recomendó que se dé inicio a un proceso en el que se desarrollen alternativas que incluyan a todos esos sectores de la población. Sin embargo, ¿qué se entiende por vulnerabilidad? En esta sección presentaremos una breve discusión sobre tal concepto. En segundo lugar, haremos hincapié en cómo se ha ido desarrollando el enfoque de vulnerabilidad en las entidades estatales y, en función a ello, cuáles son los grupos sociales en mayor situación de vulnerabilidad en el Perú.

Si bien se ha investigado mucho sobre el concepto de vulnerabilidad, no existe hasta hoy literatura que demuestre consenso en relación con el término. Por un lado, se ha utilizado el término “vulnerabilidad” para referirse a la capacidad de respuesta que tienen los individuos o determinados grupos frente a riesgos, *shocks* o situaciones estructurales que pueden conducir a un deterioro importante en las condiciones de la vida de las personas (Pizarro, 2001, p. 12). Estas situaciones pueden corresponder a eventos socio-económicos de carácter traumático; por ejemplo, gran parte de la literatura se enfoca en la población vulnerable tras eventos relacionados con fenómenos y desastres naturales (hambrunas). En ese sentido, la capacidad de respuesta de los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad estará determinada por los activos y los recursos con los que cuentan, así como por la estructura de oportunidades a la cual se tiene acceso.

En ese sentido, la reciente literatura también apunta a la vulnerabilidad como un estado en el que se puede encontrar a casi toda –si no es toda– la población durante su ciclo de vida (unos más que otros). A diferencia de los grupos que usualmente se relacionan con el término vulnerabilidad (indígenas, género, etc.), este nuevo enfoque propone que los seres humanos pueden ser vulnerables en tanto se encuentran ante diferentes riesgos durante su ciclo de vida (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014, p. 6). Es por ello que los niños, los adolescentes y las personas mayores serán vistos como parte de la población vulnerable, ya que requieren de atención específica en determinados momentos. Sin embargo, las personas estructuralmente vulnerables (como son los pueblos indígenas, las mujeres, las personas mayores, la población pobre rural) tendrán que enfrentar mayores dificultades; aunque estas sean igualmente capaces que el resto de la población (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014, pp. 17-18).

Según el Ministerio de Inclusión Social y Desarrollo del Perú (MIDIS), la vulnerabilidad en cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria

puede producirse por casos como la pobreza, las enfermedades, las carencias en el acceso a servicios básicos de la vivienda, el déficit en el acceso a la salud y la educación, la recurrencia de desastres naturales, o la contaminación ambiental (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012, p. 18)¹¹, situaciones que pueden tener un impacto negativo en la seguridad alimentaria y nutricional de la población (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2010, pp. 7-13). En razón de ello, el MIDIS ha utilizado instrumentos como los mapas de vulnerabilidad, que permiten conocer la dimensión aproximada que ocupan los grupos más vulnerables en un determinado territorio. Ello permite que se sepa cuán propensos puedan ser algunos grupos en relación con determinados factores. Tomando ello como punto de partida, el MIDIS complementa ese trabajo con la lógica del “Enfoque de ciclo de vida”; este tiene presentes a grupos de la población en situación de vulnerabilidad, que, como hemos dicho, son transversales a los grupos sociales que usualmente hemos identificado como vulnerables¹².

No obstante, es necesario resaltar que la vulnerabilidad es un concepto diferente al de pobreza. Este, históricamente se ha relacionado con la “insuficiencia de ingresos” y la insatisfacción de derechos. Por su parte, el concepto de vulnerabilidad abarca mucho más que aquellos aspectos y se le puede relacionar con la “indefensión, inseguridad, exposición a riesgos, shocks y estrés” (Chambers, Robert, 1989). Otro punto importante es que el concepto de pobreza no necesariamente envuelve a las instituciones sociales y económicas, cuestión que sí es tomada por el concepto de vulnerabilidad. Por ejemplo, las personas que forman parte de la población pobre pueden no ser vulnerables, ya que su contexto y sus instituciones les proporcionan apoyo social, buena infraestructura y buen acondicionamiento para su desarrollo. Por el contrario, personas consideradas no pobres podrían ser más vulnerables si su contexto es inestable (Ellis, 2003, p. 9). Ello en razón de

¹¹ Por ello, el MIDIS tiene como objetivo principal brindar y asegurar el bienestar de la población que se encuentre en situación de vulnerabilidad y pobreza, promoviendo ejercicio de derechos, acceso a oportunidades y desarrollo de sus propias capacidades. Al respecto ver < <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/nuestra-institucion/sobre-midis/quienes-somos> >

¹² A partir de este enfoque es que se diseñó la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) “Incluir para Crecer” es una política que ayuda a que el Estado (en los tres niveles de gobierno) intervenga, con sus diferentes programas sociales, en cada etapa de la vida de un ser humano. La ENDIS “Incluir para Crecer” se divide en cinco ejes. Los dos primeros cubren la primera infancia (0 a 5 años). Estos, usualmente se enfocan en niños y niñas en situación de pobreza y con desnutrición crónica, y en las madres gestantes y lactantes, ya que éstas son las fuentes iniciales de alimentación y nutrición.

que el contexto institucional tiene un alto impacto en los grupos y personas en distintas dimensiones de la vida social (Pizarro, 2001, pp. 11-12).

Por otro lado, también se le debe diferenciar del término exclusión. Este último concepto se liga al “proceso a través del cual individuos y grupos resultan total o parcialmente excluidos de la participación integral en la sociedad en la cual viven” (de Haan, 1998, pp. 11-24). La exclusión tiene un concepto multidimensional, ya que se refiere a la dificultad de satisfacer tanto las necesidades materiales como las no materiales (educación, salud, ciudadanía, etc.). Usualmente se liga a la pobreza monetaria y se centra en aspectos relacionales: procesos políticos y sociales generan condiciones de marginación para ciertos sectores y los empujan a la pobreza (International Institute for Labour Studies., 1997).

Tener desarrollado el concepto de vulnerabilidad y describir cómo las entidades estatales enfocan y priorizan su accionar en los grupos vulnerables permite identificar cuáles son los principales grupos en situación de vulnerabilidad en el Perú. A continuación se analizarán brevemente cada uno de ellos en relación con su satisfacción del derecho a la alimentación. Debe tomarse en cuenta que es posible que se presenten cruces entre estos grupos lo que crea nuevos patrones de exclusión.

– La población rural

En el mundo, el hambre y la desnutrición son fenómenos básicamente rurales; en efecto, el 80 % de las personas que padecen hambre viven en zonas rurales dedicadas a la producción de alimentos; la mayoría de ellos son campesinos minifundistas con dificultades de acceso al mercado y de una limitada capacidad de adquisición de alimentos (Alemany-García, 2012, p. 18). Al nivel nacional, el MIDIS señala que casi 5 millones de personas que viven en diez de las 24 regiones del país, se encuentran en una situación de “muy alta” y “moderadamente alta” vulnerabilidad alimentaria¹³. De ellos, aproximadamente el 80 % son pobladores rurales con serias limitaciones para el acceso y disponibilidad de alimentos, así como limitado consumo de los mismos (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2010, p. 12). Los mayores índices de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria se presentan en la sierra, donde el 50 % de la población tiene una vulnerabilidad entre media, alta o muy alta, seguida por la región de la selva con el 43 %. En el caso de la costa, solo el 4 % de su población se ve en esta situación (Ministerio

¹³ Identificados mediante un índice de vulnerabilidad desarrollado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS bajo la variable distritos en extrema pobreza

de Desarrollo e Inclusión Social, 2010, p. 28). Usualmente, la población con una muy alta vulnerabilidad alimentaria se dedica a actividades agropecuarias de subsistencia (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2010, p. 31).

– Pueblos indígenas

Los pueblos indígenas forman un colectivo que suele estar en situación de vulnerabilidad pues, tradicionalmente, los Estados no han respetado sus derechos y les han negado la posibilidad de actuar en la esfera pública al invisibilizar sus demandas y su cultura. Adicionalmente, se ven amenazados por las dificultades para proteger su territorio, con el cual suelen tener una vinculación vital, cultural y religiosa. En ese sentido, el no tener acceso a las tierras ancestrales les impide acceder a alimentos y a agua limpia (Caso Comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay [Fondo, Reparaciones y Costas], 2005, p. 167).

En el Perú, el Ministerio de Cultura ha identificado 52 pueblos indígenas¹⁴. Muchos de ellos habitan la zona de la selva, cultivan y cosechan productos básicos que son vendidos para su subsistencia. Entre estos productos se encuentra la yuca, el plátano y el café. Como resultado de la poca variedad de alimentos que consumen, gran parte de la población indígena sufre desnutrición. Consecuentemente, en las poblaciones indígenas muchas veces, “se observa una menor esperanza de vida respecto al resto de la población, mayores tasas de mortalidad infantil, más pobreza, y más desnutrición y hambre entre los niños menores de cinco años y entre las mujeres pertenecientes a minorías étnicas y hogares pobres en zonas agrícolas” (Jiménez-Benítez, Rodríguez-Martín, & Jiménez-Rodríguez, 2010). Ello se puede demostrar a través de los resultados que arrojó la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2012, en donde se demostró que prevalecía la desnutrición crónica en niños indígenas. La encuesta confirmaba que un 18.1 % de los niños indígenas padecía desnutrición crónica. Asimismo, en el 2012 la anemia estaba más concentrada en poblaciones indígenas con un 51.3 % (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2012). Todo esto ocurre porque existen barreras culturales que impiden que exista un efectivo alcance a sus derechos como salud, educación y alimentación.

¹⁴ Base de datos de pueblos indígenas u originarios. Disponible en <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>

– Los niños

Los niños son un colectivo en situación de vulnerabilidad, puesto que están en desarrollo y requieren apoyo para el ejercicio efectivo de sus derechos. En tal sentido, será necesario que la familia, la sociedad y el Estado velen por su bienestar.

Con respecto a la alimentación, cabe señalar que el promedio nacional de anemia en niños entre los 6 y los 36 meses es de 44 %. Esta cifra llega hasta 53 % en la sierra rural, y a 50 % en la selva. Las regiones con los mayores son índices Puno (74 %), Huancavelica (64 %) y Madre de Dios (60 %). En el caso de los niños con bajo peso al nacer (menos de 2.5 kilos) si bien el promedio nacional es de 7 %, con fluctuaciones de menos de dos puntos por área de residencia (costa/sierra/selva, rural/urbano), existen regiones en las cuales este indicador casi se duplica, como en Loreto y Apurímac donde se alcanza el 13 % o Cajamarca y Huánuco, con 11 %. Así, como se adelantó, es posible verificar que las variables de ruralidad y niñez se cruzan y generan un patrón de exclusión.

Es necesario tomar en cuenta que en el caso de la alimentación, se debe agregar la variable desnutrición (combinación entre ingesta suficiente de alimentos con la presencia de enfermedades que impiden un adecuado aprovechamiento de los mismos) (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2010, p. 21). La desnutrición aumenta la vulnerabilidad de los niños a contraer enfermedades, cuestión que afecta no solo su incorporación y mantenimiento en el sistema educativo, sino que, además, en estadios muy temprano el déficit de micronutrientes –hierro, zinc, yodo y vitamina A– afecta su capacidad de aprendizaje (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2008).

Si bien no existen cifras oficiales acerca de cuántas personas se encuentran en situación de desnutrición en el Perú, sí existe información acerca de la situación de niños menores de cinco años. Según el INEI y el Ministerio de Economía y Finanzas, al nivel nacional existen once regiones con muy altos y altos índices a la vulnerabilidad a la desnutrición crónica¹⁵, que al 2013 representó el 18 % de esta población (Ministerio de Economía y Finanzas, 2014). Si se hace un corte por áreas de residencia, se constata que en la sierra rural, esta proporción puede llegar a duplicarse, abarcando

¹⁵ Las tres regiones con mayores índices de desnutrición infantil son Huancavelica (50 %), Cajamarca (32 %) y Loreto (32 %).

casi el 37 % de los niños con desnutrición crónica, y aumenta 10 puntos en la selva rural, que llega hasta el 28 %.

– Mujeres

Una cuestión especialmente importante en políticas de alimentación es la necesidad de aplicar un enfoque de género en el diseño de políticas de seguridad alimentaria. En el Perú, el número de productoras de alimentos (mujeres) se ha duplicado en los últimos 20 años, pasando de 357.000 en 1994 a casi 700.000 el 2012. La incidencia resulta mayor en la sierra, donde más de un tercio de los productores son mujeres (Arica & Pintado, 2013, p. 3). Asimismo, en cuanto a unidades agropecuarias, más del 20 % son dirigidas por mujeres (Presidente de la República, 2005). En tal sentido, cabe resaltar que la problemática de la discriminación hacia mujeres no responde a una vulnerabilidad intrínseca sino que se debe a que, socialmente, se le ha vinculado a ciertas tareas lo que ha impedido su pleno desarrollo pues se les discrimina para la realización de otras actividades,

Así, las mujeres enfrentan, a su vez, inequidades de género vinculadas a la propiedad de la tierra: tres de cada cinco productoras son minifundistas con superficies menores de tres hectáreas (Arica & Pintado, 2013, p. 3) y solo el 4.7 % de las productoras rurales tiene su título de propiedad (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012) (y con bajísimos niveles de instrucción). Además, el 26 % son analfabetas (frente al 9 % en varones) y nunca fueron a la escuela (Arica & Pintado, 2013, p. 3). Es decir, que las mujeres productoras cuentan con menos activos de capital humano para conducir adecuadamente sus predios (Arica & Pintado, 2013, p. 3). Si se toma en cuenta que cerca de la mitad de los alimentos en el mundo son generados por mujeres (Mehra & Hill- Rojas, 2008), y que son ellas, además, las responsables de la alimentación *dentro* de los hogares y del cuidado de los familiares dependientes (niños o personas de la tercera edad), cualquier estrategia de seguridad alimentaria, y en particular, la destinada a productores agrícolas, debe incorporarlas como sujetos activos tanto en los procesos de diseño de la intervención en condición de beneficiarias directas de la misma. Asimismo, se debe incidir en la mejora del nivel educativo de las mismas, sobre todo de aquellas que ya son madres (Jiménez-Benítez, Rodríguez-Martín, & Jiménez-Rodríguez, 2010). Ello porque mantener un buen nivel educativo podrá mejorar los hábitos de nutrición y de salud, ya que acerca a las personas al conocimiento en relación con las buenas prácticas que mejorarán su calidad de vida.

– Personas sometidas a desplazamiento forzado

Las personas en situación de desplazamiento forzado se encuentran en una particular forma de vulnerabilidad, puesto que han abandonado su residencia tradicional con muy pocos recursos. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que en estos casos “se deberán tomar ‘todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación’” (Caso Masacre de Mapiripán contra Colombia [Fondo, Reparaciones y Costas], 2005).

Es conocido que, como respuesta al período del conflicto armado interno en el Perú (1980-2000), gran cantidad de residentes en zonas rurales (campesinos principalmente) tuvieron que desplazarse lejos de su lugar de origen para evitar la violencia. Ello agudizó la situación de vulnerabilidad que de por sí ya tenían. Como resultado, esos cambios afectaron su economía y, por lo tanto, incrementaron sus niveles de pobreza y de exclusión social. Ello se puede evidenciar en que del total de la población desplazada el 42.9 % tiene una casa propia, pero sin título de vivienda, lo cual los coloca en una situación de vulnerabilidad al relacionárseles con la informalidad. Asimismo, el 34,8 % de la población de personas desplazadas que tiene acceso al agua lo hace por medio del pilón público, camión cisterna, pozo, río y acequia (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012). Ello configura un riesgo cercano para su salud y los pone en una situación de vulnerabilidad alimentaria. Actualmente, si bien existen deficiencias sobre los procesos, programas sociales y reparaciones etc., por el cual aún siguen pasando las víctimas del conflicto armado, muchas de ellas deberían gozar de manera preferencial de los diferentes programas sociales, productivos y culturales (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012).

– Adultos mayores

Se entiende como persona adulta mayor (PAM) a aquella población que tenga sesenta años o más. Para el 2012, del total de la población peruana, el 9,2 % conformaba el sector de adultos mayores (Lima con 32.19 % de PAM, La Libertad 6.17 % de PAM, Piura 5.94 % y Cajamarca 5.2 % de PAM). Lo curioso del caso es que este grupo crece al doble del ritmo en comparación al crecimiento de la población en total (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2013B). A pesar de ello ni la sociedad ni el Estado se han preparado para tal crecimiento.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2012, un fuerte sector de las PAM tiene problemas nutricionales (28,6 %). Asimismo,

solo el 20.1 % de los hogares en donde habita una PAM es beneficiaria de algún programa alimentario. Por tanto, la situación de desnutrición, la falta de acceso a programas alimentarios y la falta de recursos por no encontrarse económicamente activos y no siempre afiliados a seguridad social, los ponen en una situación de seguridad alimentaria.

Al nivel de vulnerabilidades múltiples, se debe tener en cuenta que, según el Plan Nacional para Adultos Mayores 2013-2017, los últimos años se han dado fuertes “procesos de feminización del envejecimiento”. Asimismo, muchas de las personas que sufrieron durante el período del conflicto armado, actualmente conforman parte de la PAM. En ese sentido, muchos de los programas sociales deberían estar destinados a este sector de la población (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 2012). Sin embargo, esta es una tarea que actualmente sigue estando pendiente, ya que el Estado peruano aún no tiene programas que estén dirigidos a este colectivo. El principal motivo es, como se ha mencionado líneas anteriores, que los programas de alimentación solo se focalizan a la primera y segunda infancia. Además, en el ciclo de programas sociales con los que cuenta el MIDIS, los adultos mayores solo son beneficiarios del programa social Pensión 65¹⁶.

– Personas privadas de libertad

Un grupo que también debe ser tomado en cuenta es el de las personas privadas de libertad. Como se sabe, estas personas están en una especial situación de vulnerabilidad porque su salud e integridad dependen de la acción estatal. Es por ello que en el 2008, la OEA aprobó la Resolución 1/08 “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”. En ella también se establece una obligación estatal con respecto a la alimentación de personas privadas de libertad en el Principio IX.1. Al respecto, la Corte IDH también ha señalado que se debe garantizar dicho derecho para las personas privadas de libertad al establecer que los Estados deben asegurar: “alimentación y atención en salud adecuadas, oportunas y suficientes” (Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) contra Venezuela [Fondo, Reparaciones y Costas], 2006).

En Perú, para enero de 2012, la población penal estaba conformada por alrededor de 77.515 personas. Como resultado, desde hace varios años se ha percibido una sobrepoblación penal de alrededor de 24.625 internos

¹⁶ Página de Pensión 65: <<http://www.pension65.gob.pe/>>

(Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Instituto Nacional Penitenciario, 2013B). A partir de ello, se puede inferir que al no poder contar con el espacio ni los servicios suficientes, es posible considerar a esta población como en constante situación de vulnerabilidad. Al mismo tiempo, debe tenerse presente que dentro de este grupo también se encuentran mujeres que son madres o en período de gestación, por lo que el hacinamiento y la falta de recursos para cubrir las demandas y servicios también afectan el desarrollo de los niños en diferentes aspectos de su vida (salud, educación, alimentación, recreación, etc.).

– Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad son un grupo tradicionalmente vulnerable puesto que la sociedad ha generado barreras que les impiden una participación activa en ella. Estas barreras les han impedido acceder a servicios de salud, seguridad social, educación y empleo. En este sentido, han tenido problemas en incluirse a la sociedad de manera productiva. En nuestro país, tal exclusión se muestra en que, de acuerdo con la Encuesta Nacional Especializada en Discapacidad (ENEDIS) 2012, solamente el 21.7 % de las personas con discapacidad se encuentran económicamente activas. En tal sentido, se ven en grandes dificultades para proveerse de sostenimiento propio lo cual los lleva a una situación de vulnerabilidad alimentaria.

Adicionalmente, cabe señalar que muchas personas con discapacidad son dependientes (más del 40 %) por lo que su situación de vulnerabilidad general hace más crítica su vulnerabilidad alimentaria.

7.3. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN A LA LUZ DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS: INSTITUCIONALIDAD Y VULNERABILIDAD

Definidos los indicadores para el cumplimiento de las directrices voluntarias e identificados los grupos en situación de vulnerabilidad en el Perú, corresponde en este capítulo analizar el cumplimiento de las directrices seleccionadas.

7.3.1. *Directrices de institucionalización*

Como ha anotado la Corte IDH, “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un «principio» reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano” (Caso Yatama contra

Nicaragua [Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas], 2005). Ello también ha sido afirmado en la Carta Democrática Interamericana del año 2001 que estableció como elementos de la democracia

[...] el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Adicionalmente, se reconoce que los componentes fundamentales “del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”. En el mismo sentido, el Comité DESC ha determinado ciertas tareas para las instituciones de derechos humanos en su Observación General 10. En ella, advierte que estas instituciones pueden jugar un rol fundamental en la “promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1998).

D1: Democracia, buena gestión pública, derechos humanos y Estado de Derecho

Para certificar el cumplimiento de esta directriz, primero es necesario analizar cómo se cumple con la obligación de promover una sociedad democrática, libre y justa (D.1.1). Al respecto, se puede señalar que la Constitución Política consagra la separación de poderes. Adicionalmente, existen procesos jurisdiccionales que permiten proteger esos principios y los derechos que se derivan de ellos. Con respecto a los resultados, el Latinobarómetro señala que más el 71 % de la población peruana considera que la democracia es el mejor sistema de gobierno (Corporación Latinobarómetro, 2013).

Adicionalmente, bajo esta directriz se señala la necesidad de contar con algunos requisitos vinculados tanto al proceso como a los mecanismos de *accountability* que deben tener las políticas en derecho a la alimentación (D.1.2 y D.1.3). En ese sentido, la tabla de indicadores señala que se debe promover la participación de la sociedad y se establecen indicadores con respecto a cuántos asientos tiene en esas instancias de participación, si existen medidas para asegurar que los usuarios accedan a los servicios y si las instancias de sociedad civil realmente se reúnen.

Al respecto podemos notar que ha habido una evolución importante en el proceso de diseño de la ENSAN 2013-2021, que ha ido paulatinamente incorporando a más miembros de la sociedad civil en sus procesos de elaboración de las mismas. En el proceso de la ENSA 2004-2015 el único espacio que incluía a representantes de la Sociedad Civil era la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP)¹⁷. Tanto las ONG como el gremio de la Sociedad Nacional de Industrias participaron solo en las comisiones de trabajo, lo que significó una parcial participación de organizaciones sociales (Lauro, 2006, p. 10). Tales dificultades continuaron a lo largo del proceso de implementación de la ENSA 2004-2015 en donde la vinculación a la difusión y seguimiento a la implementación del instrumento dependió de la dinámica y agenda de cada institución (Lauro, 2006, p. 10). Sin embargo, para la ENSAN 2013-2021 se ha conformado una Comisión Multisectorial, donde participan el Poder Ejecutivo, la sociedad civil y los gobiernos locales y regionales. Si bien una de las recomendaciones del evento fue la necesidad de descentralizar la propuesta, no se tiene información sobre acciones que hayan ido en esa dirección¹⁸.

Adicionalmente, dicha Comisión Multisectorial le encargó a la Oficina de presupuesto y planeamiento del MINAGRI la elaboración de una propuesta de Estrategia y de Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Si bien este aún no ha sido adoptado, se han realizado dos talleres entre abril y junio del 2013. Aunque los talleres contaron con participación de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales¹⁹, se puede criticar nuevamente la falta de desconcentración territorial para realizarlos, ya que ambos fueron desarrollados en la Lima.

Una de las sugerencias del taller para la adopción del Plan fue la creación de un Programa Presupuestal por Resultados Multisectorial bianual, la implementación de un Sistema de Monitorización y Evaluación con rendición

¹⁷ Espacio de instituciones del Estado y la sociedad civil “para adoptar acuerdos y coordinar acciones que permitan luchar eficazmente contra la pobreza en cada región, departamento, provincia y distrito del Perú. Creada por Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH, publicado el 9 de julio de 2001.

¹⁸ Documento “Plan de Trabajo para Formular la ENSAN” obtenida mediante solicitud de acceso de información pública, identificado con CUT 107360-2014 y remitida mediante oficio 0383-2014-MINAGRI-SG-OACID/TRANSP.

¹⁹ Para la elaboración de la propuesta de Plan Nacional participaron cinco ONG, dos gremios de productores, dos organismos públicos autónomos, un centro de investigación y un organismo público-privado (MCLCP). No participaron asociaciones de gobiernos subnacionales. Información obtenida mediante solicitud de acceso de información pública, identificado con CUT 107360-2014 y remitida mediante oficio 0383-2014-MINAGRI-SG-OACID/TRANSP.

de cuentas, la implementación de un Sistema de Vigilancia público-privada, y de mecanismos de exigibilidad y fortalecimiento de capacidades²⁰. Estas propuestas han sido recogidas en la versión preliminar del Plan.

Por otro lado, desde el 2002, el Perú cuenta con la Ley de Acceso de la Información Pública (Congreso de la República, 2002) que permite a los ciudadanos acceder a información de diversos sectores del Estado. Si bien el plazo legal para obtener la información es de 7 días, en la práctica este resulta superado ampliamente. No obstante, en la mayoría de los casos la información es brindada por la entidad oficial. Para la realización de esta investigación se recurrió a esta herramienta. Así, el indicador de proceso referente a la libertad de información y expresión se ve cumplido. También se cumple con el indicador estructural de la buena gestión de asuntos públicos.

Finalmente, con respecto a las directrices de protección jurídica y asistencia jurídica (D1.4 y D1.5) es posible afirmar que existe cumplimiento con respecto a los indicadores estructurales en los cuales se consagra el derecho a la igualdad jurídica.

D5: Instituciones y D18: Instituciones nacionales de derechos humanos²¹

En relación con la evaluación de las instituciones para mejorar su gestión (D.5.1), en el año 2013 el MINAGRI realizó una evaluación de la ENSA 2004-2015. Dicha evaluación arrojó como resultado un bajo cumplimiento de los indicadores de logro. Asimismo, según el propio MINAGRI se evidenció una falta de coherencia en su diseño, al no existir un “alineamiento vertical de los objetivos, de manera que se evidencie que están orientados efectivamente a la solución de un problema final” (Ministerio de Agricultura y Riesgo, 2013C).²² Es decir, aunque las intervenciones que se dieron en torno la seguridad alimentaria se alinearon a alguno de los componentes de la ENSA, estas no se diseñaron en este marco. Asimismo, se constató que los indicadores propuestos no se encontraban en línea con los indicadores recomendados por la FAO para asegurar la Seguridad Alimentaria, ni estuvieron formulados de forma que puedan ser medidos de manera precisa y objetiva (Ministerio de Agricultura y Riesgo, 2013C). A este se puede

²⁰ Documento “Resultado del taller del 29 y 30 de Abril del 2013” obtenida mediante solicitud de acceso de información pública, identificado con CUT 107360-2014 y remitida mediante oficio 0383-2014-MINAGRI-SG-OACID/TRANSP.

²¹ Dada la similitud de regulaciones se ha decidido abordar ambas directrices de manera conjunta.

²² Información extraída del Oficio nro. 0349-2014-MINAGRI-SG-OACID/TRANSP, resultado de un proceso de acceso a la información pública hecho desde el IDEH-PUCP.

agregar que la ENSA 2004-2015 no desarrolló un modelo de intervención que fuera más allá del diseño de programas de asistencia alimentaria y que atendiera el problema más urgente de seguridad alimentaria en el país: la disponibilidad.

Los resultados fueron presentados en un evento público en febrero de 2013.²³ La evaluación planteó recomendaciones como la necesidad de contar con una institucionalidad con rectoría, con un Sistema de Monitoreo y Evaluación que incluya una línea base que permita medir los resultados, el diseño de ejes estratégicos en función a las dimensiones del concepto de seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso, uso, estabilidad e institucionalidad) y la necesaria difusión de la ENSA en los tres niveles de Gobierno²⁴. No se tiene información de un proceso de validación de esta evaluación con organismos ajenos al propio MINAGRI. En torno a la nueva política en consulta, como se ha señalado, la propuesta de Plan Nacional de Seguridad Alimentaria incorpora en su estrategia 5.3 la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de la ENSAN 2013-2021. Es decir, la implementación estructural se viene dando, pero no necesariamente ha generado avances de proceso o resultado.

En relación con los mecanismos de coordinación intersectorial (D.5.2), la ENSAN 2012-2016 conformó la Comisión Intersectorial con participación de sociedad civil y representantes de gobiernos sub-nacionales. Está pendiente el desarrollo de una institucionalidad en torno al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que tenga un genere un armazón institucional que permita la implementación la política intersectorial y descentralizada.

Ahora bien, algo que merece ser debatido es hasta qué punto, por más intersectorial que sea la Comisión de la ENSAN, es el MINAGRI el ente llamado a ser el rector en materia de derecho a la alimentación, cuando según los planteamientos de la presente investigación, el MIDIS estaría más vinculado a un acercamiento de la alimentación como un derecho humano.

En relación con el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos (D.5.3), la Defensoría del Pueblo del Perú no ha asumido un rol protagónico en materia del derecho a la alimentación. Si bien ha desarrollado

²³ Información obtenida mediante solicitud de acceso de información pública, identificado con CUT 107360-2014 y remitida mediante oficio 0383-2014-MINAGRI-SG-OACID/TRANSP.

²⁴ Documento "Plan de Trabajo para Formular la ENSAN" obtenida mediante solicitud de acceso de información pública, identificado con CUT 107360-2014 y remitida mediante oficio 0383-2014-MINAGRI-SG-OACID/TRANSP.

adjuntías y programas que velan por los grupos de especial protección²⁵, estos programas y adjuntías no velan directamente por brindar programas sociales o servicios que afecten el derecho a la alimentación en la población especialmente vulnerable. Tal vez su mayor protagonismo en materia de derecho a la alimentación ha sido el Reporte de supervisión emitido para el Programa Qali Warma²⁶, donde advirtió algunas deficiencias que dicho programa presentaba en zonas rurales del Perú²⁷. No obstante, este es un señalamiento aislado que no aborda la institucionalidad o la política macro en materia de alimentación en el Perú.

Adicionalmente, hay que analizar el cumplimiento con respecto a la participación de la sociedad civil (D.5.4). Con respecto a ello, existen mecanismos de participación ciudadana en la ley y también una ley de consulta previa para pueblos indígenas (Congreso de la República, 2011). Adicionalmente, las personas con discapacidad también cuentan con este derecho. No obstante, no todas las entidades públicas han aplicado las consultas. Y también es necesario señalar que las capacidades de la sociedad civil, en ocasiones, no han podido aportar de manera decisiva en las decisiones estatales.

Finalmente, en torno a las acciones de lucha contra la corrupción (D.5.5), el Perú es parte de los dos convenios para la lucha contra la corrupción; por ello, ha tipificado dichas prácticas en su Código Penal y cuenta con una Procuraduría Pública Especializada en delitos de Corrupción adscrita al Ministerio de Justicia.²⁸ No obstante, más allá de algunos supuestos casos de corrupción en la ejecución de programas sociales específicos como el PNAE QaliWarma o Cuna Más, no se cuenta con información relevante respecto a la investigación y procesamiento de presuntos responsables, a pesar de que ambos programas cuentan con mecanismos de importante participación de la sociedad civil, y se han establecido controles y espacios de transparencia que intentan asegurar que el servicio se desarrolle de manera eficiente (Bregaglio, Chávez, & Arévalo, 2013, pp. 35-38).

²⁵ Página Web de la Defensoría del Pueblo < <http://www.defensoria.gob.pe/adjuntias.php>>

²⁶ Primer Reporte de supervisión al funcionamiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma en instituciones educativas ubicadas en zonas rurales. Disponible en: <<http://cde.peru21.pe/doc/0/0/1/6/6/166853.pdf>>

²⁷ Para mayor información sobre los cuestionamientos sobre el Programa QaliWarma revisar: BREGAGLIO, Renata et al. (2013).

²⁸ <http://www.minjus.gob.pe/corrupcion/anticorrupcion-estructura-organizacional/>

Por otro lado, una variable interesante a tener en cuenta es que según la VIII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú elaborada por Ipsos²⁹, un 58 % de la población encuestada señaló no saber cómo denunciar un acto de corrupción. En este sentido, es importante sensibilizar a la población respecto a la importancia de combatir la corrupción, y darle un especial énfasis respecto de aquella que afecta de manera directa el disfrute del derecho a la alimentación

D7: Marco jurídico

En cuanto a disposiciones de derecho interno que permitan realizar el derecho a la alimentación (D.7.1 y D.7.2), el Perú es parte del PIDESC y PSS, que recogen de manera explícita el derecho a la alimentación. Si bien el derecho a la alimentación no se recoge de manera expresa en la Constitución Política, el artículo 3 de dicha norma permite la constitucionalización de derechos no recogidos de manera expresa, pero incorporados a partir de una norma internacional. No obstante, a pesar de que esta consagración constitucional debiera ser suficiente para interponer recursos judiciales en materia de alimentación, y aun realizándose la difusión de los mecanismos judiciales para reclamar el derecho a alimentación (D.7.3), el carácter progresivo de este derecho lleva a restringir en la práctica las posibilidades de judicialización vía amparo.

En relación con normas operativas, el Perú cuenta con la ENSAN 2013-2021, como marco general de acción en materia de derecho a la alimentación. De manera reciente, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 menciona explícitamente el reconocimiento al derecho a la alimentación, y alude a la ENSAN 2013-2021 como el instrumento marco para su promoción; además, propone como una de sus acciones “promover el acceso del pequeño productor y poblador rural agrario (los más vulnerables a la inseguridad alimentaria) a los servicios agrarios públicos y privados”. El Plan Nacional de Derechos Humanos no menciona entre sus acciones la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, por lo que está pendiente ver cómo estos dos instrumentos se coordinan en la consecución de objetivos³⁰.

²⁹ <http://www.proetica.org.pe/viii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2013/>

³⁰ Al respecto ver: Chávez & Arévalo (¿Y dónde está el piloto? El derecho a la alimentación y el Plan Nacional de Derechos Humanos, s. f.).

Como se ha señalado, la propuesta de Plan ha sido aprobada en marzo del 2014 por la Comisión y se encuentra en proceso de aprobación y de refrendo por los sectores involucrados³¹. Este Plan busca garantizar la satisfacción de los requerimientos nutricionales de la población, y plantea indicadores de reducción de desnutrición crónica infantil, vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y reducción del déficit calórico. Para ello plantea cinco objetivos estratégicos vinculados a la disponibilidad, acceso y calidad de los alimentos, adaptación a efectos del cambio climático y prevención de contingencias, así como el desarrollo de un marco institucional y programático en los tres niveles de gobierno.

Ahora bien, el marco jurídico específico referente al derecho a la alimentación es profuso y poco sistemático. Al no haberse promulgado una Ley de Seguridad Alimentaria, no existen garantías de institucionalidad respecto a las políticas en proceso de diseño. Tampoco se ha garantizado un proceso de consulta social en torno a los contenidos de la misma. De esta forma, a la fecha, además de la ENSAN y el proyecto de Plan Nacional, se pueden identificar las siguientes acciones aisladas, orientadas a la satisfacción del derecho a la alimentación:

- Una comisión multisectorial de seguridad alimentaria y nutricional adscrita al Ministerio de Agricultura
- Un proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria, que no pudo aprobarse a pesar de contar con dictamen en mayoría, tanto en comisión como en el pleno³².
- Dos programas sociales: “Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma” y “Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres Juntos”. Ambos pertenecen al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).
- Una Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes (Congreso de la República, 2013).

³¹ Información extraída del Oficio nro. 0349-2014-MINAGRI-SG-OACID/TRANSP, resultado de un proceso de acceso a la información pública hecho desde el IDEHPUCP.

³² Por esa razón se formaría un Consejo Nacional de Seguridad, coordinado por el MINAGRI, que incluiría de manera más orgánica a los gobiernos regionales y locales a través de la formación de consejos regionales. Será muy importante que exista congruencia entre el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y la ley.

- Diversas normas relacionadas con la salubridad de los alimentos y los cuidados que deben existir en su preparación y transporte (Ministerio de Salud, 2005).

Estas iniciativas no se encuentran articuladas en una única política pública relacionada con el tema de alimentación, y ciertamente no todas guardan relación directa con las directrices voluntarias, ni con los estándares internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Finalmente, en relación con la adopción de planes de reducción de pobreza y seguridad nutricional a mujeres cabeza de familia, este punto será analizado en relación con la Directriz Voluntaria 13.

7.3.2. *Directrices de política pública*

Se identifican como directrices de política pública aquellas que plantean intervenciones directas en ámbitos específicos del derecho a la alimentación.

D10: Nutrición

La necesidad de promover hábitos sanos de consumo y preparación de alimentos está intrínsecamente relacionada con el deber de promover información y reglamentación sobre dichos alimentos (D.10.1, 10.2 y 10.3). Al respecto, el Perú cuenta con una Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes (Congreso de la República, 2013), que establece diversas medidas de promoción de la alimentación saludable como la creación de un Observatorio de Nutrición y Estudio de Sobrepeso y Obesidad³³, y la incorporación de la enseñanza de la alimentación saludable en los colegios. Para esto último, a la fecha se han elaborado diferentes materiales de enseñanza³⁴, que lamentablemente solo están disponibles en el marco del trabajo del Ministerio de Salud, es decir, no se ha articulado con el Ministerio de Educación su reparto en centros educativos. Adicionalmente, se regula estrictamente la publicidad de alimentos no saludables dirigida al público infantil. No obstante, no se conocen de sanciones aplicadas al respecto por lo que no puede verificarse en el indicador de resultados.

Por otro lado, la Directriz Voluntaria sobre nutrición plantea poner especial énfasis a personas con VIH y otras epidemias (D.10.4). Sobre este

³³ Aún no implementado.

³⁴ Los mismos que pueden ser encontrados en el siguiente enlace: <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2013/quiosco/index.html>. Esto estaría en una línea similar a la planteada por el programa QaliWarma en su componente educativo. Lamentablemente, este último no ha tenido mayor desarrollo Ver: BREGAGLIO, Renata et al. (2013).

particular, no ha habido política pública que tome en cuenta las necesidades de grupos especialmente vulnerables más allá de los niños y los pueblos indígenas (como se menciona en otros apartados).

En relación con la lactancia materna (D.10.5 y 10.6), cerca del 70 % de los niños menores de seis meses tiene lactancia exclusiva en el Perú, habiendo una relación inversa entre lactancia materna exclusiva y el nivel de educación de la madre (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Salud, 2013, p. 13). Esto porque mientras una mujer con menores niveles de instrucción puede dar de lactar en promedio 5,3 meses, las mujeres con educación superior, al reincorporarse al mercado laboral, solo dan de lactar un promedio de 2,2 meses (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Salud, 2013, p. 16). La disminución de los periodos de lactancia es acompañada con de un aumento de la alimentación con fórmulas maternizadas en los infantes (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Salud, 2013, p. 18).

En este escenario, se ha venido promoviendo la lactancia materna a través del Decreto Supremo 009-2006-MIMDES, que establece las condiciones mínimas de los lactarios institucionales, y de la Ley 29896, que establece la implementación de lactarios en las instituciones del sector público y sector privado que obliga a contar con uno en las instituciones donde haya 20 o más mujeres en edad fértil.

De acuerdo con un informe de evaluación de 2013, se puede observar un avance del cumplimiento de la implementación de lactarios institucionales en el sector público con respecto a los años 2012 y 2013, tanto en las sedes del gobierno nacional y sus organismos, como en los de gobiernos regionales (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Salud, 2013, p. 35). Asimismo, de los lactarios supervisados (147) la mitad cumple con todos los criterios del reglamento³⁵. No obstante, entre el 2012 y 2013 solo el 40.8 % de las mujeres con hijos lactantes han utilizado el lactario (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Salud, 2013, p. 36). En este contexto, resulta necesario un estudio a profundidad que explique la razón del poco uso de los lactarios.

³⁵ Área no menor de 10 metros cuadrados, ambiente privado y cómodo que cuente con refrigeradora, accesible y con lavabo. (anexo 1, DS 009-2006-MIMDES).

Por otra parte, en el ámbito privado, algunas empresas ya han desarrollado directivas que regulan el funcionamiento del lactario (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Salud, 2013, p. 46). De la supervisión realizada, un 30 % de las empresas consultadas reportaron el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 29896 (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Salud, 2013, p. 47), y en ellas, más del 75 % de lactarios implementados cumplen con 5 o más de criterios establecidos por la Ley (Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Salud, 2013, p. 49). Si bien estas cifras no son representativas de las condiciones sobre las cuales se podría desarrollar una práctica de lactancia materna, ya que cerca del 75 % de la PEA nacional trabaja en el sector informal³⁶ (65 % de varones y 76 % de mujeres)³⁷, sí son una muestra sobre una tendencia positiva en el sector formal hacia la implementación de lactarios.

En cuanto a los buenos hábitos para la alimentación del lactante, el Perú cuenta con el Reglamento de Alimentación Infantil (Presidente de la República, 2006), que señala la importancia de la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses y de la alimentación complementaria nutritiva en niños menores de 24 meses. No hay información sistematizada oficial sobre el nivel de cumplimiento de este reglamento. Lo que sí puede reseñarse, aunque no se haga una referencia al mencionado Reglamento, es la Campaña Nacional de Comunicación para la promoción y protección de la Lactancia Materna “Somos Lecheros”, implementada por el Ministerio de Salud. Dicha campaña está dirigida a la población de las zonas urbanas del país, y busca reforzar los derechos sanitarios de la madre y del recién nacido en los establecimientos de salud, así como fortalecer los derechos laborales de la madre que trabaja y da de lactar³⁸. No existe a la fecha (2014) información detallada sobre el alcance de dicha campaña.

La directriz sobre salud, educación e infraestructura sanitaria (D.10.7) requiere la promulgación de normativa sanitaria. Así, el Reglamento de Alimentación Infantil (Presidente de la república, 2006) obliga a tener un órgano rector y fiscalizador. No obstante, no se ha recolectado información

³⁶ INEI: El 74.3 % de empleados en el Perú es informal (4 Junio 2014) Diario Gestión Mayores referencias: <http://gestion.pe/economia/empleo-informal-peru-pea-743-2099331>

³⁷ Los desafíos de las mujeres peruanas en el mercado laboral (6 de Marzo 2014) Diario Gestión Mayores referencias: <http://gestion.pe/empleo-management/ines-temple-ricardo-herre-ra-carmen-cruz-lhh-dbm-haygroup-dia-mujer-2090878>

³⁸ <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2014/lactancia/?op=6>

con respecto a las intoxicaciones que se presentan en el país por falta de infraestructura sanitaria.

En el caso de la directriz sobre la erradicación de prácticas discriminatorias en el hogar (D.10.8) es necesario señalar que la Constitución y las leyes consagran la igualdad de hombres y mujeres dentro y fuera del matrimonio. Adicionalmente, el programa Qali Warma ha incorporado la perspectiva de género (Bregaglio, Chávez & Arévalo, 2013). No obstante, no se tiene una cifra exacta de mujeres beneficiarias de programas sociales de manera general.

En relación con la obligación de promover un reparto justo y respetuoso en torno a colectivos culturalmente diferentes y el respeto a la cultura de niños, mujeres embarazadas y madres lactantes (D.10.9 y D.10.10), será analizada en la Directriz Voluntaria 13.

D11: Educación y sensibilización

Respecto a la inversión en programas de capacitación práctica para el desarrollo sostenible. (D.11.1) y la promoción de la investigación y desarrollo pedagógico en Enseñanza Superior en facultades de Agronomía y disciplinas conexas (D.11.4), desde mediados del 2014 el Perú viene discutiendo la propuesta de Ley Marco de Educación Superior que permita el fortalecimiento de la educación técnica y productiva. La ubicación de la población ocupada en las diversas actividades económicas varía notablemente según el nivel educativo. En el ámbito de la agricultura, que presenta el mayor porcentaje de población ocupada en el país (38 %), el nivel educativo es menor (Haya de La Torre).

Por otro lado, se plantea la expansión de la enseñanza básica, especialmente de niñas y mujeres. (D.11.2), lo que va acompañado de un fomento de educación sobre agricultura y medio ambiente en la Educación Básica y Secundaria (D.11.3), y de la creación de programas escolares sobre derechos humanos. Al respecto hay que señalar que el Perú ha mejorado notablemente sus indicadores de cobertura educativa³⁹. Así, por ejemplo, en promedio nacional, en el grupo de mujeres la cobertura en el nivel inicial es de 81 %; 99 % en Primaria, y 92.7 % en Secundaria, y no hay diferencias sustantivas entre niños y niñas. Si hacemos el corte de género por área de residencia, en el caso rural, las niñas tiene 6 puntos menos en la cobertura de la educación inicial, la misma cobertura en Primaria y tres puntos en la Educación Secundaria Sin embargo, la diferencia más significativa en cuanto

³⁹ Cifras obtenidas de: Ministerio de educación (Estadística de la calidad educativa, 2013).

a indicadores educativos tiene que ver con las cifras de abandono escolar, en donde la tasa de deserción escolar femenina en el nivel secundario es mayor, (8.4) frente al 7.8 de promedio nacional, y que es más alta en las zonas rurales, donde alcanza al 9.6. En cuanto años-nivel de escolaridad, el promedio nacional es de 11.2 años en la población entre 25 y 34 años, cifra que baja a 10.9 en el caso de las mujeres, y de 6.9 en el caso de las mujeres rurales.

Estas cifras muestran entonces que si bien ha habido mejoras en el acceso y permanencia de los niños y las niñas al sistema educativo, lo cierto es que es necesario seguir fortaleciendo medidas para la permanencia escolar, especialmente de las niñas y adolescentes, en particular en zonas rurales. En este sentido es alentador que el Plan de Igualdad de Género 2012-2017 (Presidente de la República, 2005) incluya en su Objetivo Estratégico 3 la reducción de brecha educativas entre hombres y mujeres, que incluye no solo indicadores de acceso y permanencia sino, además, de cuidados de primera infancia, que desde un enfoque de desarrollo humano, permiten el desarrollo de aprendizajes y habilidades cognitivas posteriores.

Ahora bien, esta mejora de acceso y permanencia, para que impacte en la nutrición de los niños, debe estar acompañada de programas de formación en buenos hábitos nutricionales, en materia de derechos a la alimentación, y en derechos humanos. Lamentablemente, a pesar de que se está realizando un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, aún, no se cuenta con políticas educativas en el derecho a la alimentación.

Respecto de las condiciones de la infraestructura educativa para la preparación de alimentos (D. 11.6), la implementación del Programa QaliWarma suponía una infraestructura adecuada que permitiera asegurar que los alimentos pudieran estar en óptimas condiciones para la ingesta humana. No obstante, fueron varias las denuncias de infraestructura inadecuada en los colegios. A la fecha no se conoce de indicadores respecto de mejoras en la infraestructura (Bregaglio, Chávez, & Arévalo, 2013).

Adicionalmente, la directriz de nutrición plantea la necesidad de capacitar a servidores públicos y sociedad en general, que incluya la difusión de las directrices (D.11.9 y D.11.10). Sobre este asunto, la Ley 30021 obliga a que el Estado capacite al personal que trabaja en centros educativos sobre nutrición. Al respecto, si bien se han reseñado los materiales de enseñanza elaborados por el Ministerio de Salud ⁴⁰, no se conocen acciones

⁴⁰ Ver aquí <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2013/quiosco/index.html>

intersectoriales con el Ministerio de Educación para que dichos materiales sean efectivamente utilizados en los colegios. No existen tampoco cifras sobre el personal capacitado.

Las directrices D.11.5 y D.11.8, por su parte, apuntan a informar sobre políticas públicas en alimentación, y a concienciar sobre el derecho a la alimentación. En dicha línea, es necesario señalar que no existen normas que obliguen a la difusión de los programas. No obstante, sí existen normas que conciencian sobre el derecho a la alimentación en los casos de lactancia y embarazo⁴¹, pero no se dispone de cifras sobre el éxito de dichas campañas.

Finalmente, la directiva D.11.11 busca fortalecer las capacidades de la sociedad civil. Al respecto, más allá de promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil (visto en D5.4), no hay programas ni políticas generales que apunten a su fortalecimiento.

D13: Apoyo a grupos vulnerables

En el Perú la noción de vulnerabilidad ha sido abordada principalmente por el MIDIS y por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). La mayor parte de ellas tiene como principal función brindar bienes y servicios por medio de programas y políticas sociales en relación con el derecho a la alimentación. Al mismo tiempo, todos los sectores estatales están ligados a trabajar con la gran mayoría de los grupos en situación de vulnerabilidad. Ahora bien, estos grupos pueden tener diferentes necesidades dentro de cada contexto, por lo que las afectaciones directas no son siempre las mismas.

Los programas sociales a cargo del MIDIS, vinculados con la alimentación, son Cuna Más y el QaliWarma⁴². Cuna Más es un programa social que se promulgó en el 2012 y que suplantó a los WawaWasis. Este programa, enfocado en el primer eje, busca implementar, con ayuda de las familias, consejería en lactancia materna y alimentación complementaria, suplemento de múltiples micronutrientes durante el embarazo, acceso a agua potable y saneamiento, estrategias que incrementan el lavado de manos, entre otras. QaliWarma, por su parte, tiene como principal objetivo brindar un servicio alimentario complementario a niños desde los tres años de edad, que se encuentren inscritos en programas de Educación Básica regular, en los niveles escolares de inicial y primaria. La misión del programa es

⁴¹ Artículo 21 del Decreto Supremo 009-2006-SA (Presidente de la república, 2006).

⁴² Los demás ejes del ciclo de vida restante no presentan vinculación con el derecho a la alimentación, por ello no serán analizados en la presente investigación.

brindar un servicio alimentario para contribuir en la mejora de atención en las clases, favoreciendo su asistencia y permanencia⁴³.

Por su lado, MIMP cuenta con la Dirección de Población y Desarrollo. Esta instancia formula, ejecuta y monitoriza todas las políticas que son destinadas a poblaciones con mayor vulnerabilidad, que sigue un enfoque diferente al ciclo de vida. Como hemos mencionado se relaciona con la población indígena, adolescentes y jóvenes, personas con discapacidad y personas adultas mayores. Asimismo, el MIMP cuenta con una Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes, encargada de diseñar, promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos en el campo de la niñez y la adolescencia, para contribuir a su bienestar y desarrollo integral. Finalmente, la Dirección General de Familia y la Comunidad es el órgano de línea en el MIMP que se encarga de promover, coordinar, monitorizar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos para la promoción y fortalecimiento de las familias. Con ello facilita la reinserción familiar de niños y adolescentes que usualmente se encuentran sin cuidados parentales.

El apoyo a grupos vulnerables es aún muy limitado. Con respecto a las dos primeras directrices referidas a la generación de información sobre inseguridad alimentaria (D13.1 y D13.2) es necesario señalar que, a pesar de que existen mapas de vulnerabilidad alimentaria generados por el Ministerio de Agricultura y Riego, estos no toman en cuenta todos los factores de riesgo sobre grupos en situación de vulnerabilidad (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2012).

Con respecto a la prohibición de discriminación es necesario señalar que la Constitución la incorpora (D13.3). Con respecto a las medidas para evitar la corrupción que también forman parte de esa directriz (D13.3) estas ya han sido analizadas en la sección correspondiente a la directriz (D5.5). Siguiendo con lo referente a la discriminación, existen medidas de política pública que se deben reconocer. Así, por ejemplo, las políticas públicas están incluyendo el enfoque intercultural. Adicionalmente, con respecto a los desplazados internos, existe normativa que establece la obligación de proporcionar asistencia humanitaria (Congreso de la República, 2004). También, con respecto a las personas con discapacidad, se ha determinado que pueden participar en todos los programas sociales sin que se les aplique el límite de edad, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley General de la

⁴³ Para mayor detalle sobre el programa ver: Bregaglio, Chávez, & Arévalo (Programas Sociales y Derecho a la Alimentación en el Perú: El Análisis del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma desde un enfoque basado en derechos humanos, 2013).

Persona con Discapacidad (Congreso de la República, 2012). Por tanto, su prioridad está asegurada legalmente, pero no hay indicadores que reflejen tal aporte en la realidad.

Con respecto a la población rural, desde el programa Juntos⁴⁴ se han impulsado proyectos concretos de apoyo al fortalecimiento productivo de las familias rurales y la mejora del acceso a la seguridad alimentaria como es el caso de “Mi chacra emprendedora-HakuWiñay”⁴⁵; está pendiente la implementación de una política integral de seguridad alimentaria dirigida a la pequeña agricultura de manera sostenida⁴⁶. Finalmente, cabe señalar que la propuesta el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional busca garantizar la satisfacción de los requerimientos nutricionales de la población, y plantea indicadores de reducción de desnutrición crónica infantil, vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y reducción del déficit calórico. Asimismo, y dentro de sus estrategias (estrategia 2.4, objetivos estratégicos 2 vinculado al acceso de alimentos), se menciona explícitamente el desarrollo de programas articulados y enfocados en población vulnerables, entre los cuales los programa nacionales más importantes son Qaliwarma (alimentación escolar), Cuna Más (desarrollo infantil), vaso de leche (asistencia alimentaria) y el Programa Presupuestal “articulado nacional”. Para ello se desarrollará un sistema de monitorización y supervisión al nivel distrital (en el caso del Vaso de leche) y nacional (para Qaliwarma, Cuna Más y Pensión 65⁴⁷).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El derecho a la alimentación es un derecho social con consagración normativa internacional que ha comenzado a tener un profuso desarrollo en la doctrina internacional. A través de estos avances se ha clarificado el contenido del derecho y las obligaciones estatales que conlleva. En tal sentido, se han comenzado a proponer instrumentos de medición de este derecho.

⁴⁴ Mayores referencias: <http://www.juntos.gob.pe/>

⁴⁵ Mayores referencias: <http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/programas/programas-chacra>

⁴⁶ Lamentablemente, y según respuesta remitida, la Oficina General de Administración del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social no cuenta con información sobre la evaluación sobre los logros del proyecto en su primer año de ejecución 2012-2013. Estamos a la espera de nueva información esta vez del propio programa Juntos, del cual depende este proyecto. (Email recibido el viernes 08/08/2014 11:54 a.m.)

⁴⁷ Programa que otorga una pensión no contributiva de 125 nuevos soles por mes por persona mayor de 65 años en condición de pobreza y pobreza extrema. Mayores referencias: <http://www.pension65.gob.pe/>

2. La investigación propone una forma de entender el derecho a la alimentación en la que las directrices de la FAO sirven como primer paso para el cumplimiento de diversas obligaciones internacionales del Estado. En tal sentido, las directrices no son instrumentos sin obligatoriedad jurídica sino que, en muchos casos, optimizan otras obligaciones internacionales.
3. Para asegurar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales se han venido planteando diversas formas de medición a través de indicadores. Las directrices de la FAO también deben ser medidas a través de indicadores que permitan verificar cómo se ha avanzado en el cumplimiento del derecho a la alimentación.
4. El derecho a la alimentación es de desarrollo reciente en nuestro país. Así, es complicado ubicar políticas públicas anteriores a los años setenta. No obstante, durante años, las políticas tuvieron miradas incompletas sobre el derecho a la alimentación y no reconocieron toda la problemática existente. Es decir, no todos los elementos del derecho a la alimentación fueron abordados.
5. A partir de los últimos años se instala la necesidad de abordar el elemento de la seguridad alimentaria. No obstante, el abordaje de la alimentación sigue siendo parcial y no incluye necesariamente a todos los actores estatales y de la sociedad civil que deberían participar.
6. La vulnerabilidad es un concepto variable, relacional y social. Las poblaciones en situación de vulnerabilidad tienen complicaciones para la satisfacción de sus derechos. No obstante, no todas ellas se encuentran en situación de vulnerabilidad con respecto al derecho a la alimentación. Por ello, es necesario que las políticas públicas en alimentación establezcan claramente qué población se encuentra en situación de vulnerabilidad con respecto a la alimentación.
7. Es necesario que se establezcan políticas públicas amplias sobre el derecho a la alimentación. Por ello es necesario que los esfuerzos que viene desarrollando el MINAGRI en torno a la elaboración de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria cuenten no solo con el respaldo de marco legal (Ley de Seguridad Alimentaria) sino, además, guarden coherencia entre sí. Esto permitirá la plena positivización del derecho a la alimentación en el Perú y señalará competencias concretas y vinculantes a cada sector, contando con el más alto respaldo político

y construirá un almacén institucional descentralizado para la coordinación de políticas nacionales y regionales en la materia.

8. De acuerdo con las directrices estudiadas, es necesario que las políticas de protección de seguridad alimentaria sean consultadas con las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Solamente de esa manera será posible asegurar que las medidas que se tomen respondan a lo que las organizaciones esperan para afrontar sus necesidades, y que estas sean además sostenibles social y políticamente por parte de autoridades y dirigentes locales y regionales. Esto supone transformar el paradigma de la asistencia social propio del programa social y pasar al reconocimiento de ciudadanos cultural-social-y-políticamente contextualizados, con derechos propios como lo son los derechos colectivos aplicable a gran parte de la población rural en el país.
9. Al momento de aplicar las políticas públicas en alimentación, es necesario tener en cuenta que se requiere un marco institucional que habilite el desarrollo de políticas públicas; también, que la sociedad civil tenga las capacidades requeridas para incidir efectivamente en las decisiones estatales, y que el Estado genere indicadores efectivos para medir sus avances.
10. Los indicadores planteados buscan ser una hoja de ruta tentativa para ayudar al cumplimiento del derecho a la alimentación en el ámbito latinoamericano. Siguiendo ese orden de ideas, es necesario que los indicadores estructurales, de proceso y de resultado comiencen a ser planteados, medidos y satisfechos. Varias acciones de los Estados pueden ser tomadas como un inicio, pero sin indicadores será complicado lograr progresos efectivos en la aplicación de los derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alemany-García, M. (Ed.). (2012). *La calamidad del hambre: ¿qué pasa con el derecho más básico?* Bogotá: Temis.
- Arica, P., & Pintado, M. Á. (octubre de 2013). La inequidad de género persiste en el Perú rural. *La Revista Agraria*(156), 3-5.
- Bregaglio- Lazarte, R. (10 de agosto de 2010). La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales desde una concepción dinámica y evolutiva de la progresividad, indivisibilidad e interdependencia: más allá de los tratados. *Tesis para obtener el grado de magíster en Derechos Humanos*. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Bregaglio, R., Chávez, C., & Arévalo, R. (2013). Programas Sociales y Derecho a la Alimentación en el Perú: El Análisis del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma desde un enfoque basado en derechos humanos. *Investigación desarrollada en el marco del Observatorio regional sobre derecho a la Alimentación*. Lima, Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Caso Comunidad indígena Yakye Axa contra Paraguay [Fondo, Reparaciones y Costas], Serie C 125 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 17 de junio de 2005). Recuperado el 22 de julio de 2014, de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf
- Caso Masacre de Mapiripán contra Colombia. (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C- N°. 134 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 15 de septiembre de 2005).
- Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) contra Venezuela (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C- N°. 150 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de julio de 2006).
- Caso Velásquez Rodríguez contra Honduras (Fondo), Serie C- N°. 04 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 29 de julio de 1988).
- Caso Yatama contra Nicaragua [Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas], Serie C 127 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 23 de junio de 2005).
- Chambers, Robert. (april de 1989). Vulnerability: How de poor cope?
- Chávez, C., & Arévalo, R. (s. f.). *¿Y dónde está el piloto? El derecho a la alimentación y el Plan Nacional de Derechos Humanos*. Recuperado el 28 de febrero de 2017, de sitio Web del Instituto de Democracia y Derechos Humanos: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/comunicaciones/opinion/y-donde-esta-el-piloto-el-derecho-la-alimentacion-y-el-plan-nacional-de-derechos-humanos/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (19 de julio de 2008). Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Washington, D. C.: Organización de Estados Americanos.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales . (25 de diciembre de 1998). Observación general 10. *La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*. Ginebra.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (26 abril-14 mayo de 1999). Observación general 12. *El derecho a una alimentación adecuada (Artículo 11)*. Ginebra.
- Congreso de la República. (13 de julio de 2002). Ley 27806. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Lima, Perú.

- Congreso de la República . (19 de mayo de 2004). Ley 28223. *Ley sobre los desplazamientos internos* . Perú.
- Congreso de la República. (31 de agosto de 2011). Ley 29785. *Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. Lima, Perú: El Peruano (Separata), 2011-09-07, págs. 449529-449532.
- Congreso de la República. (13 de diciembre de 2012). Ley 29973. *Ley General de la Persona con Discapacidad*. Lima, Perú.
- Congreso de la República. (17 de mayo de 2013). Ley 30021. *Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes*. Perú.
- Corporación Latinobarómetro. (1 de noviembre de 2013). Informe 2013. Santiago de Chile, Chile: Corporación Latinobarómetro.
- De Haan, A. (1998). Social Exclusion in Policy and Research: Operationalizing the Concept. (Figueiredo , & de Haan, Edits.)
- Eguren, F. (27 de junio de 2014). Plan Nacional de Diversificación Productiva: ¿dónde está el agro? *La Revista Agraria*(163), 243.
- Ellis, F. (agosto de 2003). Human Vulnerability and Food Insecurity: Policy Implications. Forum for Food Security in Southern Africa. London : Overseas Development Group (ODG).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (enero de 2008). Lineamientos estratégicos para la erradicación de desnutrición crónica infantil en América Latina y el Caribe. Guías para línea de acción. Panamá: UNICEF TACRO.
- Haya de La Torre, R. (s. f.). *Estudio Situacion Educacion Superior Tecnologica Peru*. Recuperado el 28 de febrero de 2017, de Academia.edu: https://www.academia.edu/4064153/Estudio_Situacion_Educacion_Superior_Tecnologica_Peru
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2012). *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar-ENDES*. Lima, Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- International Institute for Labour Studies. (1997). *Social Exclusion and Anti-Poverty Policy: A Debate*. (C. Gore, & J. Figueiredo, Edits.) International Institute for Labour Studies. United nations development programme.
- Jiménez-Benítez, D., Rodríguez-Martín, A., & Jiménez-Rodríguez, R. (octubre de 2010). Análisis de determinantes sociales de la desnutrición en Latinoamérica. *Nutrición Hospitalaria* , 25.
- Lauro, A. M. (julio de 2006). Sociedad civil y participación en políticas públicas: El caso de la estrategia nacional de Seguridad Alimentaria. 1. Lima, Perú: Care Perú.
- Mehra, R., & Hill- Rojas, M. (2008). Women, Food Security and Agriculture in a Global Marketplace. International Center for research on women (ICRW).

- Ministerio de Agricultura y Riesgo. (2013C). Informe de evaluación de la estrategia de seguridad. Lima, Perú: Ministerio de Agricultura y Riego.
- Ministerio de Agricultura y Riesgo. (julio de 2013). Estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2013-2021. 54. Lima .
- Ministerio de Agricultura y Riesgo. (2002). *Informe sobre Seguridad Alimentaria en el Perú*. Lima.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2010). Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio. Perú.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2012). Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Lima, San Isidro, Perú.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (agosto de 2014). Perú. Indicadores de Resultados de los Programas Estratégicos, Primer Semestre 2014. *Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (Resultados Preliminares)*. Lima, Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Ministerio de Educación. (2013). Estadística de la calidad educativa. Perú: ESCALE.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos e Instituto Nacional Penitenciario. (noviembre de 2013B). Informe Estadístico Penitenciario. Lima, Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos e Instituto Nacional Penitenciario.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2012). Población desplazada en cifras estadísticas. *Información estadística de la población desplazada por la violencia 1980-2000 en Perú*. (L. L. Atencia, Ed.) Lima, Perú.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2013B). Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2013-2017. Lima, Perú.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; Ministerio de Salud. (2013). *Informe anual de lactarios institucionales*. Perú.
- Ministerio de Salud . (18 de junio de 2005). *Resolución ministerial 451 que aprueba la Norma sanitaria para los servicios de alimentación de pasajeros en los medios de transporte aéreo*. Lima, Perú.
- Naciones Unidas. (5 de diciembre de 2012). Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación. Nueva York y Ginebra .
- Organización de Estados Americanos. (16 de diciembre de 2011). Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Washington, DC.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2006). *El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional*. Roma:

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2005). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria*. Roma, Italia.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2013). El derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos. *Cuadernos de Trabajo sobre el Derecho a la Alimentación*. Roma.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2014). Métodos para monitorear el derecho humano a la alimentación adecuada. *Una visión general sobre enfoques y herramientas*. Roma, Italia.
- Organización de los Estados Americanos. (17 de noviembre de 1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Protocolo de San Salvador*. San Salvador.
- Pizarro, R. (febrero de 2001). Estudios estadísticos y prospectivos. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- Presidente de la República. (24 de febrero de 2005). Decreto supremo 004. *Reglamento de la ley sobre desplazamientos internos*. Lima, Perú.
- Presidente de la República. (16 de junio de 2006). Decreto supremo 009. *Reglamento de alimentación infantil*. Lima, Perú.
- Presidente de la República. (10 de octubre de 2012). Decreto supremo 102. *Declaran de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población nacional y crean la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de naturaleza permanente, adscrita al Ministerio de Agricultura*. Lima, Perú.
- Presidente de la República. (8 de septiembre de 2004). Decreto supremo 066. *Estrategia de seguridad alimentaria*. Perú.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Rodríguez, J. S., & Tello, M. (2010). *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. Perú: Fondo editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sepúlveda-Carmona, M. (2010). *Los programas de transferencia monetaria desde un enfoque de los derechos humanos. En Exigibilidad y realización de derechos sociales: Impacto en la política* (Vol. III). (R. French-Davies, X. Erazo, L. Pautassi, & A. Santos, Edits.) Santiago, Chile: Fundación Henry Dunant.

CAPÍTULO 8

Vulnerabilidad del asentamiento indígena Embera Chamí de la Vereda La Albania, municipio de Risaralda, en el Departamento de Caldas-Colombia*

*María Teresa Carreño***

*Valentina González****

*Luz Eliana Gallego*****

INTRODUCCIÓN

Con frecuencia las personas que viven en la pobreza no pueden ejercer plenamente el derecho a la alimentación porque no pueden comprar ali-

* Artículo producto del Proyecto de Investigación: "Condiciones que apoyada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura financiada por la Universidad de Manizales en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe, realizado por el Grupo Derecho y Sociedad de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Manizales. Proyecto iniciado en mayo de 2013 y finalizado en noviembre de 2014. Este artículo es ampliación de ponencia presentada en Costa Rica, IV encuentro del observatorio por el derecho a la alimentación.

** Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Abogada, magíster en Educación y Desarrollo Humano. Docente titular Universidad de Manizales, Decana Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Manizales. Correo electrónico: cis@umanizales.edu.co.

*** Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Abogada. Investigadora Grupo Derecho y Sociedad, docente Universidad de Manizales. Correo electrónico: vgonzalezc@umanizales.edu.co.

**** Especialista en Seguridad Social. Estudiante de Maestría en Derecho. Abogada. Investigadora Grupo Derecho y Sociedad, docente Universidad de Manizales. Correo electrónico: eligallego.18.06@hotmail.com.

mentos adecuados ni tienen los medios para cultivarlos ellos mismos. No obstante, según Naciones Unidas (2010) el hecho de que no tengan los medios para obtener alimentos es también el resultado de pautas persistentes de discriminación en el acceso a la educación y la información, la participación política y social y el acceso a la justicia. Al respecto, Sen (2000) afirma:

El hambre está relacionada no solo con la producción de alimentos y la expansión de la agricultura, sino también con el funcionamiento de toda la economía e –incluso en términos más generales– con el funcionamiento de instituciones políticas y sociales que pueden influir directa o indirectamente en la capacidad de los individuos para adquirir alimentos y para gozar de salud y alimentarse (p. 201).

Tal es la situación del grupo con el que se trabajó en esta investigación, pues a pesar de que los Embera Chamí son una de las tribus tradicionales en el departamento de Caldas, en especial este asentamiento no contaba hasta finales del año 2014 con el reconocimiento de Resguardo lo que les dejó sin apoyo y cubrimiento del Estado por muchísimos años; por ello, de acuerdo con lo planteado por Sen en la cita anterior, la falta de acceso al derecho a la alimentación es apenas una de las muchas vulneraciones que han debido soportar los individuos de este asentamiento a su desarrollo íntegro como seres humanos. En términos de Sen:

La prevención de las hambrunas depende mucho de los mecanismos políticos que existan para proteger los derechos. En los países más ricos, esa protección la proporcionan los programas de lucha contra la pobreza y el seguro de desempleo. La mayoría de los países en vías de desarrollo carecen de un sistema general de seguro de desempleo, pero algunos sí que tienen empleo público de emergencia en las épocas en las que disminuye el empleo [...] (2000, p. 210).

Según Naciones Unidas (2010) algunos grupos o personas enfrentan obstáculos especiales en lo que se refiere el derecho a la alimentación. Estos obstáculos pueden derivar de factores biológicos, socioeconómicos y discriminación, o una combinación de ellos. El derecho a la alimentación y los principios de igualdad y no discriminación requieren que se preste atención especial a diferentes personas y grupos de personas de la sociedad, en particular a quienes se hallan en situación vulnerable.

La desigualdad de acceso al poder y a los recursos económicos y naturales, la situación socioeconómica y la discriminación contra grupos vulnerables como el asentamiento indígena Embera Chamí del municipio de la Albania hacen que aumente su situación de inseguridad alimentaria.

En este grupo humano, la falta de empleo o de actividades productivas que les garanticen ingresos, los bajos niveles de escolaridad, el escaso acceso a servicios integrales de salud, el desplazamiento, el rompimiento del tejido comunitario, el deterioro del hábitat y su entorno ambiental, entre otros... profundizan su situación de vulnerabilidad social y alimentaria. Plantea Sen (2000):

Para erradicar el hambre en el mundo moderno, es fundamental comprender las causas de las hambrunas de una manera amplia y no atribuir las solo a un desequilibrio mecánico entre la cantidad de alimentos y el volumen de la población.... En lo que debemos centrarnos no es solo en la cantidad de alimentos que hay en el país en cuestión sino en el poder económico y la libertad fundamental de los individuos y de las familias para comprar suficiente comida (p. 200).

Por ello, si bien la investigación se preguntó por las condiciones que limitan el acceso a la alimentación de los habitantes del asentamiento indígena Embera Chamí de la Albania, los resultados han llevado a poner atención a todas las condiciones que vulneran la libertad y los derechos de este grupo social para acceder a educación, salud, vivienda digna y al desarrollo de todas sus capacidades como individuos y como colectivo.

8.1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN¹

Esta investigación se preguntó sobre las condiciones que limitan el acceso al derecho a la alimentación de los pobladores del asentamiento ya mencionado. Con la intención de caracterizar dicho fenómeno en un grupo poblacional que se encuentra presumiblemente en un marco de vulnerabilidad denso, la reflexión teórica de este trabajo se adscribió al enfoque de capacidades expuesto por Amartya Sen (2000), en el supuesto de que el grupo Embera Chamí está desprovisto de bienes y servicios básicos y que sus condiciones de vida les quitan posibilidades para desarrollar capacidades básicas de desarrollo como personas y como colectivo. Para contribuir a este enfoque, se focalizó el estudio en el grupo de un asentamiento poco estudiado respecto a las condiciones de acceso al derecho a la alimentación. La intención de este estudio es contribuir a la formulación de políticas públicas que aminoren el impacto de la vulnerabilidad en grupos marginados como este.

¹ Esta área problemática corresponde a la investigación que da origen a este artículo y se comparte y amplía en el artículo Carreño MT, y González, V (2015) De la pobreza a la indigencia: Asentamiento indígena Embera Chamí en Caldas – Colombia, en publicación en la Revista Diálogo de Saberes de la Universidad Libre de Colombia, enero a junio de 2015.

En el municipio La Albania, aledaño a estos grupos mencionados, se estableció el asentamiento del que se trata esta investigación. No hay un censo que permita cuantificar la población que hay en el asentamiento, pero pueden ser unas 150 familias. Según Mejía Ochoa (2007), estas familias están constituidas por siete miembros en promedio, pues se suelen albergar las parejas de las hijas, principalmente. La disponibilidad de tierra es de 1.7 ha por familia.

La pregunta que orientó el estudio del que deviene el presente artículo fue: ¿Cuáles son las condiciones que limitan el acceso al derecho a la alimentación del asentamiento indígena Embera Chamí en la vereda La Albania del municipio de Risaralda del departamento de Caldas?

Por tanto los objetivos general y específicos estuvieron concentrados en comprender dichas condiciones, caracterizar la situación de la vida de los pobladores del asentamiento y desvelar las limitaciones de acceso a la estructura de Derechos que tiene este grupo, y en este último punto se centra este artículo. Metodológicamente se optó por una apuesta cualitativa, a través de entrevistas semiestructuradas, observación no participante, y diálogo con la comunidad, esto con el fin de lograr en la pluralidad de métodos y técnicas la suficiente información que permitiera la reflexión sobre el tema.

8.2. ASENTAMIENTO INDÍGENA EMBERA CHAMÍ EN CALDAS-COLOMBIA: MINORÍA SOCIAL EN ESTADO DE EXTREMA POBREZA Y VULNERABILIDAD SOCIAL

El asentamiento indígena Embera Chamí constituye una minoría social reconocida a partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991 y, por tanto, su sobrevivencia y desarrollo, se enmarcan dentro de los presupuestos de igualdad material de que trata el artículo 13 de la norma *ibídem*, siendo considerados un grupo de especial protección por parte del Estado colombiano, en razón a su condición de vulnerabilidad manifiesta presente en situaciones de pobreza extrema y contextos de exclusión social que limitan su congrua subsistencia y la satisfacción de sus necesidades fundamentales. En tal sentido, el concepto de igualdad material para este asentamiento indígena comprende no solo la posibilidad de recibir un trato igualitario frente a la ley (igualdad formal), sino también la obligación estatal de adoptar medidas justificadas, idóneas y proporcionadas a través de las cuales se garantice una efectiva inclusión de los individuos que por

diversas condiciones sociales, económicas y culturales han sido objeto de señalamiento y trato discriminatorio a lo largo de los tiempos.

Si bien la igualdad formal no es reacia a que se establezcan diferencias en el trato, pues ella debe ser interpretada conforme a la conocida regla de justicia según la cual hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual, sí supone que todos los individuos, como sujetos de derechos, deben ser tratados con la misma consideración y reconocimiento, y que, ante todo, un tratamiento distinto debe justificarse con argumentos de razonabilidad y proporcionalidad. El principio de no discriminación, por su parte, asociado con el perfil negativo de la igualdad, da cuenta de ciertos criterios que deben ser irrelevantes a la hora de distinguir situaciones para otorgar tratamientos distintos. Estos motivos o criterios que en la Constitución se enuncian, aunque no en forma taxativa, aluden a aquellas categorías que se consideran *sospechosas*, pues su uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienden a subvalorar y a colocar en situaciones de desventaja a ciertas personas o grupos, verbigracia, mujeres, negros, homosexuales, indígenas, entre otros (Sentencia C-371, 2000).

La historia de marginación y señalamiento de los grupos indígenas y en el caso objeto de estudio, la comunidad Embera Chamí, ha comenzado a reescribirse desde la promulgación de derechos y principios de índole fundamental consagrados en la Carta Superior mediante el reconocimiento y protección del Estado a la diversidad étnica y cultural, haciendo viable la incorporación de acciones afirmativas a través de las cuales el ordenamiento jurídico colombiano esta compelido a crear y coordinar políticas públicas que de manera preferente permitan el acceso a los bienes y servicios básicos para la población Embera.

Con la expresión acciones afirmativas se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan o, bien, de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación (Sentencia C-371, 2000).

Sin embargo, muchas de las consignas constitucionales continúan siendo abstracciones axiológicas de limitada aplicación, lo que se refleja en la falta de acceso a prerrogativas sociales de índole fundamental para el ser humano, tales como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación. Para el caso del grupo Embera Chamí, observaciones no participantes permiten

concluir que los habitantes de este asentamiento indígena, reconocido en la actualidad como resguardo, carecen de los mínimos irrenunciables que requiere todo ser humano para vivir con dignidad. Su estado de extrema pobreza es el reflejo de la subvaloración social a la idiosincrasia y riqueza histórica de los pueblos que han construido el camino transitado en la actualidad con pretensiones de “desarrollo”.

Las comunidades indígenas constituyen un grupo de especial protección constitucional, lo que implica el surgimiento de un conjunto de obligaciones en cabeza de las autoridades estatales, tanto más cuanto este grupo ha sido víctima de desplazamiento forzado, caso en el cual, la protección especial que les otorga el orden constitucional debe redoblar. La distinción de las comunidades indígenas como grupo de especial protección constitucional recibe un sustento constitucional. La jurisprudencia perfila unos fundamentos generales de esa protección que se refuerzan por lo establecido en los pactos internacionales sobre derechos humanos (Sentencia T-433, 2011).

En concordancia con lo anterior, los Embera Chamí son un grupo de especial protección y, por tanto, se convierten en sujetos portadores de derechos reforzados, lo que se traduce en la obligación del Estado colombiano de crear políticas públicas eficaces a través de las cuales se garantice el derecho fundamental de la supervivencia de los pueblos, su diversidad étnica y cultural y el acceso a los recursos vitales básicos para todos los habitantes de este asentamiento indígena. Ello solo puede lograrse a través de la efectiva consagración de acciones afirmativas mediante las cuales se justifique la protección constitucional de esta población desde el enfoque de las teorías de las capacidades desarrolladas por autores como Amartya Sen y Martha Nussbaum.

A estas alturas debería resultar evidente que el enfoque de las capacidades va estrechamente asociado al enfoque de derechos humanos. Las capacidades que figuran en la lista de capacidades, como también las que menciona Amartya Sen para ilustrar su planteamiento, incluyen muchos de los derechos sobre los que insiste el movimiento de la libertad de trabajo y diversos derechos económicos y sociales. Y las capacidades, al igual que los derechos humanos, aportan un conjunto de objetivos humanamente ricos para el desarrollo, en lugar de “la riqueza y la pobreza de los economistas”, como tan acertadamente dijo Marx. En efecto, las capacidades cubren el terreno que ocupan tanto los derechos llamados de primera generación (las libertades políticas y civiles) como los derechos llamados de segunda generación (los derechos económicos y sociales). Y desempeñan un papel

parecido, el de aportar una justificación para unos derechos fundamentales de gran importancia que pueden servir como base tanto para el pensamiento constitucional en el nivel nacional como para el pensamiento sobre la justicia en el nivel internacional (Nussbaum, 2006, p. 283).

Para el grupo indígena Embera Chamí, los derechos fundamentales se encuentran representados en el acceso a alimentación, salud, educación, vivienda, participación política, supervivencia de los pueblos, diversidad étnica y cultural y propiedad colectiva sobre sus territorios. Todas estas prerrogativas, en conjunto, representan la razón de ser del postulado constitucional establecido en el artículo 7 de la Norma Superior y que propende por la salvaguarda de la idiosincrasia de los pueblos indígenas, esto es, su significado como patrimonio cultural de la humanidad que ha sido reconocido a través de tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo que puede concluirse que la obligación de proteger el asentamiento indígena Embera Chamí surge más que de un mandato constitucional, podría decirse, de una máxima de índole supraconstitucional².

No obstante su condición de sujetos portadores de derechos reforzados, los habitantes del grupo indígena Embera Chamí, carecen de los mínimos necesarios para vivir con dignidad; en términos de Sen, de las libertades para ser felices conforme a sus propias capacidades. Ello se evidencia en la falta de acceso a derechos sociales fundamentales que resultan de vital importancia para la subsistencia de los pueblos y que deconstruyen desde la materialidad, el ideal del Estado social y democrático de derecho consagrado en la Constitución Política de 1991. Deformaciones no intencionadas de las familias, desplazamientos forzados en el interior de las comunidades, pobreza, hambre y esclavitud son apenas algunas de las problemáticas por las cuales atraviesan los pueblos indígenas, y hacen utópica la efectivización de los derechos humanos que por expresa definición teórica son irrenunciables, imprescriptibles e inviolables.

Las consecuencias de reducir el peso de estas capacidades distintivas impactarían directamente en las políticas públicas, afectando las posibilidades de los afectados de acceder a procesos de construcción de autonomía.

² El artículo 93 de la Constitución Política reza: “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Segundo inciso: los derechos y deberes consagrados en esta carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.

A esto se debe que la atención entre autonomía potencial y autonomía plena se presente como la más apropiada para describir dos estadios diferentes de un continuo que caracteriza lo propio, lo determinante del sujeto (Pereira, 2004, p. 381).

Lo anterior implica desde la perspectiva de las capacidades, expuesta por autores como Sen y Nussbaum, que solo cuando se satisfacen las libertades individuales, pero también colectivas de los seres humanos de acuerdo con su propia posibilidad de ser y hacer, se hace efectivo el ideal de justicia social, concepto que por demás resulta coherente con la aplicación de medidas afirmativas que propendan por la tutela de los grupos en estado de vulnerabilidad manifiesta entre los cuales se incluyen los grupos indígenas y dentro de estos claro está, la población Embera Chamí. Acciones de tipo positivo que para el caso en estudio se traducen en acceso a centros educativos acordes con sus modelos de inter y pluriculturalidad, inclusión al sistema de seguridad social a través de la ampliación de coberturas en el régimen subsidiado, planes y programas de gobierno para la adquisición de vivienda digna, bajos niveles de interés en los préstamos de la banca, trato preferente para el acceso a proyectos de inclusión laboral y participación en los diversos niveles decisorios mediante la exaltación del derecho fundamental del cabildo abierto para la población indígena. Todo ello, se reitera, a fin de garantizar el agenciamiento de los habitantes del resguardo Embera Chamí conforme a sus propias capacidades, esto es su idea de desarrollo, de libertad y de felicidad.

Los fines y los medios de desarrollo obligan a colocar la perspectiva de la libertad en el centro del escenario. En este enfoque, los individuos han de verse como seres que participan activamente –si se les da la oportunidad– en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo. “El estado y la sociedad tienen un gran papel que desempeñar en el reforzamiento y en la salvaguardia de las capacidades humanas. Su papel es ayudar, no proporcionar algo ya acabado. El enfoque de los fines y los medios del desarrollo basado en la libertad reclama nuestra atención” (Sen, 2000, p. 74).

Conforme los postulados de Sen (2000), no se trata de rememorar el concepto de Estado benefactor, sino de agenciar desde los procesos de cada individuo las capacidades que poseen de acuerdo con el contexto social en el que se encuentran y empoderarlos de manera efectiva para el logro de la igualdad y justicia material de que trata el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

El propósito de la cooperación social no es obtener un beneficio; es promover la dignidad y el bienestar de todos los ciudadanos. Este objetivo ha sido interpretado en el sentido de que las ayudas a los pobres, por más onerosas que puedan ser, vienen exigidas por la naturaleza misma del compromiso social (Nussbaum, 2006, p. 205).

Ello, teniendo en cuenta que en lo que respecta al grupo indígena Embera Chamí, es necesaria la implementación de acciones afirmativas a través de las cuales los habitantes de este asentamiento logren niveles de desarrollo adecuados, que les permitan obtener los bienes y servicios básicos, sin dejar de lado su cultura, creencias y diversidades que subyacen de su propia estructura social y guardan estrecha relación con los postulados constitucionales que propenden por la conservación de las comunidades indígenas como patrimonio intangible de la humanidad.

En efecto, en un sistema democrático, la igualdad supone la titularidad de dos tipos distintos, pero complementarios, de derechos. Por una parte, existe el derecho a igual tratamiento, que es el derecho a una distribución igual de oportunidad, recursos o cargas.

De otro lado, la igualdad supone un derecho a ser tratado como igual, que radica en el derecho a ser tratado con la misma consideración y respeto que cualquiera. De este modo, la igualdad importará en ciertos casos la adopción de medidas positivas (discriminaciones positivas) que, de acuerdo con la especial consideración y respeto de una persona o un grupo de personas (por ejemplo, grupos indígenas, mujeres, niños, discapacitados, etc.) permitan hacer realmente efectiva la garantía de la igualdad entre sujetos que no se encuentran, en los hechos, en una situación de igualdad (Espejo Yaksic, 2000, p. 7).

Lo que se pretende con esta consigna es reafirmar, a la luz de los postulados establecidos en las normas que hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano, incluidos los tratados y convenios internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, el estado de exclusión y vulnerabilidad social en el que se encuentra el grupo indígena Embera Chamí, por tratarse de una población carente de políticas públicas adecuadas y la intervención preferente del Estado para aliviar las necesidades fundamentales de sus habitantes, propiciando espacios de participación efectiva en el interior de las comunidades. Su situación de extrema pobreza contradice los principios fundantes del actual Estado social y democrático de derecho que abogan por el respeto a la dignidad humana y la satisfacción de las garantías fundamen-

tales en favor de la sociedad civil organizada, prerrogativas básicas que, de acuerdo con la teoría de las capacidades expuesta por Martha Nussbaum, se relacionan de manera directa con la presencia de una justicia, también básica, coherente con el principio supremo de dignidad humana.

El enfoque de las capacidades es una doctrina política acerca de los derechos básicos, no una doctrina moral comprensiva. No pretende siquiera ser una doctrina política completa, sino que se limita a especificar algunas condiciones necesarias para que una sociedad sea mínimamente justa, en la forma de un conjunto de derechos fundamentales para todos los ciudadanos. No garantizar estos derechos a los ciudadanos constituye una violación especialmente grave a la justicia básica, pues se pretenden implícitos en las nociones mismas de la dignidad humana y de una vida acorde con la dignidad humana (Nussbaum, 2006, p. 163).

La problemática por la cual atraviesa el grupo Embera Chamí en el contexto socio-económico actual reafirma la existencia de un estado de cosas inconstitucionales, reflejado en la vulneración sistemática de derechos fundamentales y sociales de esta población indígena y la ausencia del Estado frente a la adopción de medidas afirmativas que, tal y como lo establece la Corte Constitucional en sus fallos sobre la materia, justifiquen la creación de mecanismos legislativos y administrativos apropiados, la destinación de recursos presupuestales adicionales para intervenir la problemática social y la incorporación de acciones de alto impacto para proveer los mínimos esenciales a la población afectada. Desde esta perspectiva resultan proporcionales, idóneas y necesarias las medidas de protección preferentes que se tomen en beneficio del grupo Embera Chamí a fin de remediar la sistemática violación de prerrogativas sociales fundamentales y con ella el estado de cosas inconstitucionales presente en este asentamiento indígena.

Ahora bien, para ser congruentes con la prioridad de igualdad de oportunidades sobre el principio de la diferencia, no basta alegar, como parecen hacerlo Burke y Hegel, que toda sociedad, incluyendo los menos favorecidos, se benefician de ciertas restricciones a la igualdad de oportunidades. También es necesario decir que el intento de eliminar estas desigualdades interferiría con el sistema social y las operaciones de la economía, de modo que a largo plazo las oportunidades de los menos aventajados estarían aún más restringidas. La prioridad de la igualdad de oportunidades, como en el caso similar de la prioridad de la libertad, significa que debemos recurrir a las oportunidades dadas a aquellos con menos probabilidades (Rawls, 1971, p. 280).

De acuerdo con la definición de las loterías sociales y naturales desarrollada por John Rawls en su obra *Teoría de la justicia* y siguiendo los postulados expuestos a lo largo de este documento, el concepto de discriminación positiva o en términos de la Corte Constitucional, acciones afirmativas, refiere que a fin de garantizar la igualdad material a todos los seres humanos y salvaguardar el principio de dignidad humana en sus diferentes escenarios, los bienes sociales primarios-libertad, igualdad de oportunidades, renta, riqueza, y las bases del respeto mutuo-, han de ser distribuidas de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos estos bienes redunde en beneficio de los menos aventajados (Rawls, 1971, p. 281). Esta teoría explica los motivos por los cuales debe avanzarse a la noción de equidad social en sentido material, esto es, la distribución de los bienes y servicios fundamentales conforme a las capacidades de cada individuo y su propia posibilidad de alcanzar niveles de desarrollo que guarden coherencia con los postulados de libertad y dignidad.

En conclusión, el asentamiento indígena Embera Chami ha sido objeto de vulneración de derechos sociales fundamentales representados en la carencia de los bienes y servicios necesarios para vivir una vida con dignidad, pero también por el olvido del que han sido víctimas por la falta de políticas públicas y la incorporación de acciones afirmativas a través de las cuales, con criterios de racionalidad y proporcionalidad, los habitantes de esta población puedan hacer parte de sus propios modelos de desarrollo conforme a la teoría de las capacidades desarrolladas por autores como Amartya Sen y Martha Nussbaum en sus diferentes obras.

El agenciamiento, entendido como la posibilidad de los individuos para impulsar procesos de transformación en el interior de sus comunidades, en el caso de los indígenas Embera Chamí, ha sido insuficiente, así como lo han sido las herramientas jurídico-políticas destinadas por el Estado colombiano para garantizar el empoderamiento de la población y su participación activa en las decisiones que afectan su configuración como grupo étnico y multicultural. En otras palabras, la noción de igualdad de que trata el artículo 13 de la Constitución Política, frente al grupo étnico de los Embera Chamí implica no solo la concepción igualitarista en sentido formal de sus derechos constitucionales, sino también, con mayor relevancia la adopción de estrategias que permitan eliminar las condiciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad social en las que se encuentra inmersa la población indígena en el territorio nacional.

Una concepción correcta de la idea igualdad implica necesariamente una perspectiva amplia de la no-discriminación, de manera tal que cualquier sistema político que desee cumplir con las exigencias de la no-discriminación, debiera acreditar que cumple con las exigencias de la igualdad de la democracia participativa (por ejemplo, no distinguir en materia de remuneraciones entre hombres y mujeres) y, al mismo tiempo, la igualdad de la condición o de las expectativas de vida (por ejemplo, considerar un sistema impositivo que beneficie a los sujetos más postergados de la sociedad y no a los más aventajados).

No discriminar significa, en esta perspectiva amplia, aplicar estrictamente el principio de igualdad en las dos dimensiones antes descritas (Espejo Yaksic, 2000, p. 4).

En concordancia con lo anterior, los derechos fundamentales de alimentación, salud, vivienda y educación resultan esenciales para la real protección del grupo indígena Embera Chamí y por tanto, mientras permanezca vigente la sistemática vulneración de sus garantías sociales, esta población estará incurso en un estado de cosas inconstitucional, reflejado en el desconocimiento de la multiculturalidad, la ausencia de acciones tendentes a la inclusión efectiva de derechos en sus diferentes órdenes y, en especial, la creación de mecanismos de trato preferente a través de los cuales se haga manifiesto el postulado de igualdad material previsto en la Constitución Política de 1991 desde su vigencia.

Por lo tanto, con el fin de superar el estado de vulneración y exclusión social en el que se encuentra inmersa la población indígena de los Embera Chamí se requiere la adopción de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo a través de las cuales, conforme las capacidades de esta población, esto es, su propio modelo de cultura, sociedad y desarrollo, se hagan efectivos los derechos sociales y fundamentales de esta comunidad, propiciando espacios de participación donde se evidencie el real reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de sus habitantes.

El enfoque de las capacidades insiste en aspectos materiales de los bienes humanos, al dirigir nuestra atención hacia lo que las personas son realmente capaces de ser y de hacer. Todas las libertades básicas se definen como capacidades para hacer algo. No pueden considerarse garantizadas si las privaciones económicas o educativas hacen que las personas sean incapaces de actuar realmente de acuerdo con las libertades que se les reconocen sobre el papel. De este modo, el enfoque subraya la interdependencia entre las libertades y el orden económico (Nussbaum, 2006, p. 283).

En tal sentido, el Estado colombiano está obligado a establecer, desde su marco de configuración legal, la protección especial de que son parte los habitantes del grupo indígena Embera Chamí, por considerarse un grupo en estado de debilidad manifiesta. Bajo esta premisa, es menester hacer uso de las acciones afirmativas y demás herramientas previstas en el ordenamiento jurídico para favorecer la inclusión de esta población y la efectiva materialización de sus derechos fundamentales. Ello implica el acceso a los recursos básicos como educación, salud, alimentación y vivienda digna, además de la participación en los diferentes ámbitos.

Las autoridades, por los medios que estimen conducentes, deben corregir las visibles desigualdades sociales, para facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad (Sentencia T-025, 2004).

Es indispensable, por tanto, la implementación de medidas tendientes a la salvaguarda de los derechos sociales de la comunidad Embera Chamí y su efectiva participación en la consolidación de políticas públicas que hagan manifiesta la creación de acciones afirmativas en beneficio de esta población.

8.3. ASENTAMIENTO EMBERA CHAMÍ DE LA VEREDA LA ALBANIA SUMIDOS EN UN ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL³

De acuerdo a los resultados de la investigación, las condiciones que impiden el acceso al derecho a una alimentación adecuada de los pobladores del asentamiento referido, es un sistema complejo de desconocimientos. Vía jurisprudencial, los grupos indígenas han sido reconocidos como grupos vulnerables, pues dada su condición de minoría y desplazamiento por razones de etnia a través de la historia, han sido alejados de sus lugares de vivienda, y han sido marginado de la sociedad. La Constitución Político en su artículo 7 reivindicó la condición cultural: “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana” y, a partir de este postulado, se han generado múltiples sentencias constitucionales y políticas públicas protegiendo dicha condición. Sin embargo, aún no tienen la cobertura suficiente para proteger los derechos de estos grupos sociales.

³ Ampliación de las conclusiones del proyecto de la referencia, tema ampliado en el artículo Carreño, MT y González V (2015). De la pobreza a la indigencia, Asentamiento indígena Embera Chamí en Caldas – Colombia, en publicación en la Revista Diálogo de Saberes de la Universidad Libre, Colombia. Edición enero a junio de 2015.

En el caso de los Embera Chamí y de acuerdo con los resultados obtenidos, no acceden al derecho a la educación por la lejanía de sus viviendas a las escuelas de la región, no acceden a trabajos formales por su falta de capacitación, deben resignarse con jornalear los hombres, y trabajar en labores domésticas las mujeres, los ingresos que reciben no cubren las necesidades básicas familiares, y con ellos se afectan otros derechos fundamentales como alimentación, vivienda, salud, participación, en fin, las posibilidades de desarrollar las capacidades básicas para tener una vida digna y por tanto son una población en alto grado de vulnerabilidad.

Se consideran vulnerabilidad, según el Plan Nacional de Desarrollo, el resultado de la acumulación de desventajas y una mayor posibilidad de presentar un daño, derivado de un conjunto de causas sociales y de algunas características personales y / o culturales. Considera como vulnerables a diversos grupos de la población entre los que se encuentran las niñas, los niños y jóvenes en situación de calle, los migrantes, las personas con discapacidad, los adultos mayores y la población indígena que, más allá de su pobreza, viven en situaciones de riesgo.

La Constitución Política de 1991 no define la vulnerabilidad; sin embargo, el artículo 1 plantea que “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. De este texto constitucional se desprende el principio de igualdad que cubre a todos los habitantes colombianos, quienes por el mero hecho de serlo tienen la posibilidad de que les sean respetados todos sus derechos en cumplimiento del principio de interés general; igualmente, este derecho a ser iguales se desdobra en el artículo 13 de la misma carta: “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”; esto implica que para los grupos vulnerables entre los que se encuentra el asentamiento Embera Chamí, existe una garantía constitucional de protección ante cualquier desmedro que pueda sufrir su dignidad, pues merecen la misma consideración de cualquier otro colombiano.

La Corte Constitucional, garante del cumplimiento de la Constitución Política, para evitar dichas violaciones, creó la figura del “estado de cosas

inconstitucional” (Sentencia T–025, 2004). Este deriva de una violación sistemática de derechos fundamentales, que no es posible atribuir en particular a ninguna autoridad, sino a una falla estructural del sistema y que, de no atenderse, derivaría en un gran número de acciones de tutela que colapsarían el sistema judicial. Así, el estado de cosas inconstitucional se sustenta en la violación constante a los derechos humanos, principalmente por la omisión del Estado o su incapacidad para proteger a un grupo de ciudadanos de la vulneración que padecen, y por tanto se suma a la incapacidad de dichos individuos para exigir sus derechos. En ese sentido, el estado de cosas inconstitucional se constituye en un llamado para que el Estado, por una vía excepcional, pueda cumplir de manera eficaz la garantía de protección de los Derechos fundamentales.

Entre los factores valorados por la Corte para definir si se da un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes:

- (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;
- (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;
- (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;
- (iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos;
- (v) la existencia de un problema social cuya solución compromete 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;
- (vi) 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.

Así las cosas, los anteriores presupuestos que plantea la Corte Constitucional para la declaración de un estado de cosas inconstitucional es aplicable a la situación de la minoría étnica del asentamiento La Albania, pues varios factores observados confirman que se encuentran sumidos en un estado de esta naturaleza:

- (i) La falta de acceso a un grupo de derechos fundamentales como el del empleo, la vivienda, la alimentación. Esto viola, de paso, lo planteado en el artículo primero y el trece de la Constitución Política, pues se pierde la igualdad, como principio fundamental promulgado en ellos. Las autoridades, tal como reza la (Sentencia T-025, 2004):

Por los medios que estimen conducentes, deben corregir las visibles desigualdades sociales, a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad.

Este grupo se encuentra en su vida cotidiana en situación de inequidad por todas las razones ya expuestas, por lo esta primera condición se cumple en ellos plenamente.

- ii) La inexistencia de políticas públicas por parte del Estado se constituye en omisión en el cumplimiento de los derechos de las personas, tener derechos en la CN y las normas y no tener garantía para su cumplimiento implica el desconocimiento del mismo, y obviamente allí se ven implicada las autoridades encargadas de cada uno de ellos, y por ende el Estado encargado de velar por que los principios fundamentales se cumplan. En la (Sentencia T-724, 2003), la Corte Constitucional señala, además que: "...las diferentes autoridades del Estado están obligadas, cuando se encuentren en presencia de grupos en condiciones de marginalidad y discriminación, a adoptar todas aquellas medidas necesarias para lograr una mayor igualdad sustantiva, incluyendo en sus decisiones tratamientos acordes con tales situaciones. Pasar por alto ese mandato, no contemplando medidas afirmativas a favor de grupos que pueden verse afectados por las decisiones adoptadas, significa quebrantar el derecho a la igualdad, que impone, precisamente, su adopción". A pesar de la gran cantidad de normas y políticas expedidas a nivel nacional para la protección de los grupos llamados vulnerables en el caso de este asentamiento, tal normativa no alcanza a cubrirlos.
- iii) Incurrir en prácticas inconstitucionales como la acción de tutela para que sean reconocidos derechos, que de suyo corresponden a la actividad propia de la entidad encargada, corresponde a las organizaciones educativa desde sus más altas esferas garantizar el derecho a la educación que por demás se promulga como gratuita y obligatoria hasta los 15

años de edad, según el artículo 67 de la CN. "... El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad ..."

La falta de conocimiento de los pobladores de este asentamiento, incluso les impide iniciar acciones legales para la defensa de sus derechos, sin embargo tal y como lo plantea la Sentencia T-025 (2004), corresponde a las entidades encargadas permitir el acceso a los derechos, en este caso las empresas públicas y privadas encargadas de prestar el servicio de salud, atender, cumplir y dar cobertura a toda la población, y lo mismo ocurre con la alimentación, el empleo y la vivienda, corresponde al Estado brindar las garantías necesarias para que haya acceso para todos.

- iv) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos, es también otra situación que se configura en el caso estudiado, pues a pesar de estar considerados una población vulnerable no se han expedido las medidas necesarias para su protección. Situación que se agrava por la falta de peticiones de la misma población, que al no reconocer cuáles son sus derechos no hacen uso de los mecanismos necesarios para exigirlos.
- v) la existencia de un problema social cuya solución compromete 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. Los pobladores de este asentamiento arrastran una larga lista de exclusiones enraizadas en la interacción social desde hace muchísimos años, como lo plantea (Cifuentes Muñoz, 2007).

Actualmente, los indígenas colombianos tienden a estar ubicados en la periferia, por haber sido marginados del sistema de producción. También en parte por sus patrones de ocupación tradicional; sin embargo.....los indígenas que ocupaban regiones económicamente apetecibles fueron aniquilados o progresivamente desplazados. Igualmente, los grupos que permanecieron en la zona central fueron especialmente vulnerables al mestizaje. A pesar de ello, como ya se dijo, son sujetos de un proceso creciente de fortalecimiento de la identidad étnica.

A nivel de tierras, puede afirmarse que más o menos hasta 1980 hubo un casi total desconocimiento fáctico de la ley protectora de los resguardos, que se continuaron fragmentando y dividiendo sin cumplir los requisitos legales para que ello fuera posible.

Para el caso de este grupo social se requiere de una intervención contundente del Estado y el establecimiento de una política pública que permita la inclusión de estos habitantes a un sistema de protección de sus derechos.

vi) 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.

El asentamiento indígena Embera Chamí reúne todas las condiciones de grupo vulnerable, tratado jurisprudencial y doctrinariamente en Colombia. Así mismo, las condiciones para la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional son evidentes. Reconocerlos daría a este grupo una posibilidad de recobrar unos derechos mínimos que permitan su desarrollo individual y también como comunidad indígena, al mismo tiempo se cumpliría el cometido constitucional de respeto a la igualdad, el principio de la dignidad y la pretensión de justicia que entraña la Constitución de 1991 y se desdobra en las actuaciones del Estado y en la práctica de todos los pobladores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cifuentes Muñoz, E. (2007). Sujetos de especial protección en la Constitución colombiana.
- Espejo Yaksic, N. (2000). *La interpretación amplia de la no discriminación a la luz del principio de igualdad. Un enfoque igualitarista del interés público*. Santiago de Chile, Chile: Universidad Diego Portales.
- Mejía Ochoa, W. (2007). *Presencia Embera en el Area Metropolitana Centro Occidente*. Pereira, Colombia: Panamericana Formas e Impresos S.A.
- Naciones Unidas. (2010). El derecho a la alimentación adecuada. 60. Suiza.
- Nussbaum, M. (2006). *Las fronteras de las justicia*. Cambridge: Paidós Iberica S.A.
- Pereira, G. (2004). *Medios, capacidades y justicia distributiva: La igualdad de recursos de Ronald Dworkin como teoría de medios y capacidades*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. Cambridge: The belknap press of Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Cambridge: Alfred A. Knopf, Inc.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sentencia C-371, Expediente P.E.010 (Sala Plena, Corte Constitucional 29 de marzo de 2000).

Sentencia T-025, Expediente T-653010 (Sala Tercera de Revisión, Corte Constitucional 22 de enero de 2004).

Sentencia T-433, Expediente T-2918340 (Corte Constitucional 23 de Mayo de 2011).

Sentencia T-724, Expediente T-723237 (Sala Primera de Revisión, Corte Constitucional 20 de agosto de 2003).

CAPÍTULO 9

**La Reforma Constitucional 2014
y el derecho a la alimentación adecuada
en Nicaragua***

*Javier Guillermo Hernández Munguía***

INTRODUCCIÓN

El problema del hambre y la malnutrición es un asunto que aqueja al mundo, y en una sociedad desigual como la de América Latina y Caribe, la situación es crítica. Nicaragua como parte de la sociedad latinoamericana, presenta problemas de este tipo, aunque ha avanzado satisfactoriamente en los últimos 10 años. Los artículos 46, 63 y 71.2 constitucionales incorporan el derecho a la alimentación, dándole rango constitucional que debe ser observado y obedecido por todos (Constitución Política, 1948).

* Investigación financiada por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe, del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.

** Profesor titular de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Doctorando en Derecho por la Universidad de Alcalá. Máster en Derecho Ambiental. Máster en Gerencia y Administración Pública. Máster en Gestión de Áreas Protegidas y Máster en Gestión de Recursos Naturales y Planificación Ambiental. Especialista en Política y Economía Ambiental. Especialista en Gestión de Recursos Naturales y Planificación Ambiental. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN-León, Universidad de Alcalá, Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, España y el Instituto Nacional de Administración Pública INAP-España. Actualmente es Coordinador del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNAN-León e Investigador principal del presente trabajo. Correo electrónico: javileon1969@gmail.com

El objeto de estudio plantea cómo los distintos procesos de reformas constitucionales en Nicaragua han venido aportando en defensa y protección del derecho a la alimentación adecuada. Y visto el proceso de reforma constitucional reciente de 2014, no cabe duda de que es necesario analizar sus avances, con relación a este derecho fundamental.

El objetivo es analizar los contenidos que la Constitución y sus reformas de 2014 establecen, de tal manera que se determine el avance o retroceso en esta materia, para lo cual se utiliza el método inductivo-deductivo, básicamente con técnica de revisión documental, siendo el texto mismo de la reforma, la base del análisis.

El plan de exposición del presente trabajo está ordenado, en primer lugar, cómo la Constitución reformada tutela el derecho a la alimentación adecuada; luego, la siu géneris forma de incorporar los tratados internacionales de derechos humanos que contienen este derecho, al texto constitucional, otorgándole rango constitucional por interpretación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, para finalizar con unas breves conclusiones.

9.1. LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN NICARAGUA

La disposición contemplada en la Constitución que otorga reconocimiento al derecho a la alimentación de forma directa y expresa, se encuentra en el artículo 63 y reza así:

Artículo 63. Es derecho de los nicaragüenses estar protegidos contra el hambre. El Estado promoverá programas que aseguren una adecuada disponibilidad de alimentos y una distribución equitativa de los mismos (Constitución Política, 1948).

También, la Constitución consagra el derecho a la alimentación adecuada por medio del reconocimiento implícito a través de una interpretación amplia de otros derechos: el derecho al trabajo y al salario mínimo, el derecho a la salud y la seguridad social, el derecho a la educación y la cultura, el derecho a un ambiente sano y el derecho a la vida (Constitución Política, 1948).

En la Constitución Política de 1948, también se establece el reconocimiento implícito del derecho a la alimentación adecuada a través de una interpretación amplia de las obligaciones del Estado con relación a la inocuidad de los alimentos el acceso a la tierra y al crédito, entre otras obligaciones.

En pocas palabras, la Constitución nicaragüense protege el derecho a la alimentación de manera directa y expresa como un derecho fundamental a estar protegido contra el hambre (Constitución Política, 1948, artículo 63), lo cual se fortalece con el rango constitucional otorgado al PIDESC y otros TDH contenidos en los artículos 46 y 71.2, y de manera implícita a través de otros derechos y obligaciones del Estado.

Por tanto, el derecho a la alimentación cuenta con un nivel alto de protección jurídica dentro del ordenamiento jurídico de Nicaragua. El reconocimiento constitucional otorgado tiene como efecto jurídico que el derecho a la alimentación constituya una obligación de todos los ámbitos de la actividad del Estado que afecta su ejercicio, y es menos flexible su revocación pues a diferencia de las demás leyes, modificar la Constitución requiere procedimientos más complejos.

9.2. LA INCORPORACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE RECONOCEN EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN AL TEXTO CONSTITUCIONAL, CON RANGO CONSTITUCIONAL, A PROPÓSITO DE LA RECIENTE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2014

El derecho a la alimentación adecuada está consagrado en diferentes instrumentos de derecho internacional de derechos humanos firmados y ratificados por Nicaragua, principalmente.

- a) la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948).
- b) el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) (Naciones Unidas, 1966).
- c) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 1976).
- d) la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Naciones Unidas, 1965).
- e) la CEDAW (Naciones Unidas, 1946).
- f) la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989).
- g) la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo (Naciones Unidas, 2006).
- h) el Convenio 169 relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes de la OIT (Organización Internacional del Trabajo, 1989).

- i) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007).
- j) los Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos Adicionales (Comité Internacional de la Cruz Roja, 1949).
- k) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Organización de Estados Americanos, 1948), y,
- l) el Protocolo de San Salvador (Organización de Estados Americanos, 1988).

Concretamente, los artículos 46 y 71 *in fine* de la Constitución consagran la integración de los tratados antes citados, con algunas excepciones, en el Derecho interno:

Artículo 46. En el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del irrestricto respeto, promoción y protección de los derechos humanos, y de la plena vigencia de los derechos consignados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas y en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos” (Constitución Política, 1948).

Artículo 71 *in fine*. La niñez goza de protección especial y de todos los derechos que su condición requiere, por lo cual tiene plena vigencia la Convención internacional de los derechos del niño y la niña (Constitución Política, 1948).

En lo referente a los efectos jurídicos de los instrumentos internacionales, habría que remitirse a los aspectos formales relativos a la incorporación de instrumentos internacionales al sistema jurídico nicaragüense (Constitución Política, 1948, artículos 30.15, 64, 89, 150.8 y 138.12).

En este caso, el Presidente de la República es quien tiene la atribución de negociar, celebrar y firmar instrumentos internacionales; y la Asamblea Nacional, de aprobar o rechazarlos. Aprobado el Tratado mediante Decreto Legislativo, adquiere efectos legales inmediatos desde su publicación en el Diario Oficial.

Respecto a la jerarquía de los Tratados dentro del ordenamiento jurídico interno, la Constitución dice:

Artículo 182. La Constitución Política es la carta fundamental de la República; las demás leyes están subordinadas a ella. No tendrán valor alguno las leyes, tratados, decretos, reglamentos, órdenes o disposiciones que se le opongan o alteren sus disposiciones (Constitución Política, 1948).

Si bien el artículo 182 adopta el principio de primacía constitucional, la ambigüedad que introducen los artículos 46 y 71 *in fine*, ha dado lugar a diversas interpretaciones. Ciertos doctrinarios le otorgan el rango de constitucional, mientras otros sostienen que el artículo 182 establece que no tendrían rango constitucional, sino infraconstitucional y / o supralegal (Naciones Unidas, 1965).

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) tampoco ha tenido una posición uniforme sobre este asunto. Al respecto, la jurisprudencia constitucional nicaragüense ha reafirmado el valor infraconstitucional de los tratados de derechos humanos señalados, sosteniendo que el artículo 46 no les otorga el carácter de norma constitucional. Sin embargo, en la más reciente jurisprudencia de la Sala Constitucional de la CSJ ha entendido que ostentan rango constitucional. Con la Sentencia N°. 57, y la N°. 78, ambas de 2010, superó el dilema sobre el estatus constitucional de los tratados internacionales del 46 y 71:

[...] las disposiciones de los artículos 46 y segundo párrafo del 71, otorga a estos instrumentos internacionales rango y reconocimiento constitucional, los integra como normas constitucionales, por tanto, en el ámbito de la jerarquía normativa comparten el carácter de Supremacía que la Constitución Política tiene frente a las normas ordinarias del ordenamiento jurídico (Constitución Política, 1948).

Indudablemente que las sentencias dejaron inconclusa la situación jerárquica de los tratados de derechos humanos no mencionados en el artículo 46, planteando el desafío de ampliar los criterios de interpretación de las disposiciones constitucionales sobre la incorporación del derecho internacional de derechos humanos (Constitución Política, 1948).

Esto significa que el derecho a la alimentación está consignado en diferentes tratados de derechos humanos firmados y ratificados por Nicaragua, principalmente en el artículo 11 del PIDESC (Naciones Unidas, 1966), incorporados al ordenamiento jurídico interno bajo el modelo monista al no requerir de un desarrollo legislativo posterior para su operatividad, estimando la jurisprudencia nacional que dichos tratados internacionales de derechos humanos consignados en los artículos 46 y 71.2 tienen rango constitucional.

CONCLUSIONES

El artículo 63 Constitucional protege el derecho a la alimentación de manera directa y expresa (derecho a no padecer hambre) y obliga al Estado a realizar el derecho a la alimentación (Constitución Política, 1948).

Los artículos 46 y 71.2 constitucionales incorporan una serie de tratados internacionales de derechos humanos que fortalecen y amplían la protección directa a rango constitucional el derecho a la alimentación adecuada, en particular, el PIDESC (Naciones Unidas, 1966), la CEDAW (Naciones Unidas, 1946) y la Convención de los derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989).

El derecho a la alimentación adecuada en la Constitución nicaragüense se complementa con otros derechos humanos como el derecho al trabajo, derecho a la salud, derecho a la educación, entre otros (ver artículos 5, 23, 27, 57, 58, 59, 60, 80, 82, 84, 99, 102, 106, 128, entre otros de la Constitución nicaragüense) (Constitución Política, 1948).

Hubiera sido pertinente que la reforma constitucional de 2014, hubiese incorporado los demás tratados internacionales de derechos humanos al artículo 46, para darle mayor protección al derecho a la alimentación, es decir, fortalecer el artículo 63.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comité Internacional de la Cruz Roja. (12 de agosto de 1949). Convenios de Ginebra de 1949. Ginebra, Suiza.

Constitución Política . (21 de enero de 1948). Managua, Nicaragua.

Naciones Unidas. (1946). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. París, Francia.

Naciones Unidas. (21 de diciembre de 1965). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC).

Naciones Unidas. (23 de marzo de 1976). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). Convención sobre los Derechos del Niño.

Naciones Unidas. (13 de diciembre de 2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Nueva York.

Naciones Unidas. (13 de diciembre de 2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Nueva York.

Organización de Estados Americanos. (17 de noviembre de 1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. San Salvador, El Salvador.

Organización de Estados Americanos. (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Bogotá, Colombia.

Organización Internacional del Trabajo. (27 de junio de 1989). Convenio 169 relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes de la OIT . Ginebra, Suiza.

Sentencia N°. 78 (2010).

Sentencia N°. 57 (2 de marzo de 2010).

CAPÍTULO 10

Agricultura familiar, alimentação escolar e a realização do direito humano à alimentação: a experiência brasileira*

*Juliana Rochet***

INTRODUÇÃO

O presente texto apresenta alguns dados da pesquisa “Agricultura Familiar, Alimentação Escolar e a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada”, realizada entre os anos de 2010 a 2012 pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos e pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas com o apoio do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da Universidade de Brasília.

O estudo foi planejado e executado por meio de um esforço de trabalho interdisciplinar, que buscou dialogar com diferentes campos do conhecimento e institucionalidades: a) a atuação da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos e do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas na agenda de defesa de direitos humanos, da cidadania e da democracia na governança nacional; b) o trabalho acadêmico e investigativo do Observa-

* Investigación financiada por la Universidad de Brasilia, en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe, del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.

** Doutora e Mestre em Política Social pela Universidade de Brasília, onde atua como professora de cursos de graduação e pós-graduação. Coordenadora da Área de Ciências Humanas e Sociais da Faculdade UnB Planaltina. Pesquisadora do Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição. Correio eletrônico: rochet@unb.br.

tório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição da Universidade de Brasília sobre as políticas públicas e ações governamentais para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional na perspectiva do Direito Humano à Saúde e do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil; e c) as demandas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério da Educação para aperfeiçoamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar e de outras iniciativas de apoio à agricultura familiar.

A pesquisa, de amplitude nacional, realizou uma análise empírica das percepções dos diversos atores envolvidos no processo de implementação da compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, vinculada a consecução da nova Lei de Alimentação Escolar no Brasil (Lei nº 11.947/2009). A Lei estabelece que, do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, no mínimo 30 % devem ser utilizados na aquisição de alimentos diretamente da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Em que medida a execução do processo de compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar estava em consonância com os postulados do Direito à Humano à Alimentação Adequada e da Segurança Alimentar e Nutricional? Quais potencialidades e dificuldades apresentam-se no processo de execução da ação pública? Essas foram algumas perguntas que nortearam a realização da pesquisa.

Metodologicamente, o estudo utilizou fontes de dados primárias e secundárias. Inicialmente, foi realizado um amplo rastreamento documental nas bases de dados acadêmicas. Foram também levantadas fontes normativas e de políticas públicas relacionadas ao tema da pesquisa. A partir dos insumos obtidos nessa etapa foram elaborados os instrumentos de coleta de dados para pré-teste.

Num segundo momento, foram realizadas visitas de campo a quinze municípios para a coleta de dados primários. As visitas tinham como objetivo conhecer as realidades locais e captar as percepções dos diversos atores sociais envolvidos no processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Utilizaram-se as técnicas de pesquisa de grupos focais e de entrevistas semi-estruturadas. Ao todo, foram realizados quinze grupos focais com agricultores familiares e sessenta entrevistas

semi-estruturadas com outros atores, dentre os quais gestores públicos e funcionários das prefeituras (técnicos administrativos e nutricionistas).

Os dados coletados, depois de organizados e preparados, foram sistematizados com auxílio do Software ALCESTE, de maneira a explicitarem recorrências, ausências e relações discursivas, abrindo espaço para conclusões e recomendações por parte da equipe de pesquisadores.

O estudo buscou aproximar-se do universo das percepções, significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos (de Souza Minayo, 1994). Um dos seus aspectos mais relevantes foi o esforço em construir um modelo interdisciplinar de produção do conhecimento, unindo os saberes das ciências sociais e jurídicas na articulação de métodos, instrumentos e técnicas de pesquisa.

Do ponto de vista teórico, utilizou-se o Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos sob a Perspectiva dos Direitos Humanos, elaborado em 2009 pela Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2009), como referencial para análise das informações coletadas. O objetivo do Guia é identificar o quanto as ações públicas estão próximas ou distantes dos princípios dos Direitos Humanos.

A análise de uma política ou programa social sob essa perspectiva pressupõe a aplicação de um modelo diferenciado de avaliação e monitoramento das ações públicas. Este modelo tem como eixo central o resgate da centralidade da pessoa, cujas prerrogativas de liberdade, autonomia, desenvolvimento e participação na sociedade devem ser afirmadas e protegidas. Esse tipo de análise agrega: a) indicadores clássicos de desempenho, como a execução dos recursos previstos e o alcance das metas planejadas, b) a avaliação da ação pública em relação ao respeito, a proteção, a promoção e o provimento dos direitos humanos, c) a vinculação da ação pública aos princípios da transparência, responsabilidade, equidade, inclusão social, não discriminação e participação social em seu desenho e implementação (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2009).

O texto está organizado em quatro partes. Em primeiro lugar, explora o contexto atual da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, apresentando dados sobre a experiência brasileira de monitoramento de indicadores e os principais instrumentos e instituições nacionais para a garantia da SAN. Em

continuação, discute as relações entre a agricultura familiar e a Segurança Alimentar e Nutricional na alimentação escolar por meio da nova Lei da Alimentação Escolar. Em terceiro lugar, apresenta os principais resultados da pesquisa, promovendo um diálogo entre o modelo de análise de políticas e programas sociais elaborados pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a percepção da sociedade e dos atores institucionais envolvidos no processo de implementação da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Na parte final, propõe algumas conclusões que podem ser úteis ao aprimoramento das iniciativas.

10.1. CONTEXTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFÍOS

Atualmente, do ponto de vista das agências internacionais e também das agências públicas nacionais, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é compreendida a partir de quatro dimensões interligadas: (1) a disponibilidade de alimentos suficientes para toda a população, o que envolve questões de produção, comércio internacional e nacional, abastecimento e distribuição de alimentos; (2) o acesso físico e econômico aos alimentos, que se realiza quando todos têm a capacidade de obter alimentos de forma socialmente aceitável, por exemplo, por meio da produção, compra, caça, ou troca. Essa dimensão é bastante complexa, envolvendo preços, tanto dos alimentos quanto das outras necessidades básicas, além de tudo o mais que afeta o conjunto de recursos disponíveis para a família; (3) a utilização dos alimentos e dos nutrientes, que abrange desde sua utilização biológica, que seria influenciada pelas condições de saneamento básico, saúde das pessoas e segurança microbiológica e química dos alimentos, até o conhecimento nutricional, as escolhas e hábitos alimentares, e o papel social da alimentação na família e na comunidade; (4) a estabilidade, que se refere ao elemento temporal das três condições já citadas. Problemas na disponibilidade, acesso e utilização dos alimentos podem ser crônicos, sazonais ou transitórios, o que traz considerações importantes para a definição de estratégias adotadas pelas famílias e pelas políticas públicas (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2014).

A seguir, apresentam-se algumas informações que compõem o retrato da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, elaborado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em 2014 a partir de diversos indicadores utilizados na experiência brasileira de monitoramento de SAN.

Segundo o Relatório O Estado da Insegurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2014), o Brasil reduziu de forma muito expressiva a fome, a desnutrição e subalimentação nos últimos quinze anos. O Indicador de Prevalência de Subalimentação, medida empregada pela FAO há meio século para dimensionar e acompanhar a fome em nível internacional, atingiu nível abaixo de 5 %, o limite estatístico da medida, abaixo do qual se considera que um país superou o problema da fome.

Tal resultado vem ao encontro do que diversos estudos na temática, com diferentes indicadores, já apontavam, como o Relatório de Desenvolvimento Humano 2014, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, organizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Em relação ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a meta da ONU reduzir a fome e a pobreza extrema até 2015 à metade do que era em 1990 foi alcançada pelo Brasil em 2002 (ODM Brasil, 2015).

Os avanços alcançados em relação ao combate à pobreza e à desigualdade – determinantes importantes da fome e da insegurança alimentar – são significativos. A pobreza reduziu de 24,68 %, em 2002, para 8,5 %, em 2012, e a extrema pobreza caiu de 9,79 % para 3,56 % no mesmo período. Houve uma redução de quase 50 % na taxa de pobreza rural entre 2003 e 2009. O índice de Gini, referente ao grau de desigualdade social, melhorou progressivamente, chegando ao valor mais baixo dos últimos 50 anos. Entre 2001 e 2012, a renda dos 20 % mais pobres da população brasileira cresceu três vezes mais do que a renda dos 20 % mais ricos (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2014).

Apesar da melhoria no que diz respeito ao comportamento do Índice de Gini em todas as regiões brasileiras, ainda existem diferenças regionais e desigualdades no que diz respeito ao rendimento por cor/raça, com rendimento médio mensal per capita duas vezes maior para domicílios com pessoas de cor branca em relação à cor preta ou parda.

Do ponto de vista da produção, o Brasil possui importante diversidade de alimentos: é líder mundial na produção de laranja, café e cana-de-açúcar; segundo maior produtor de soja, feijão e carne bovina; terceiro maior produtor de abacaxi e milho; quarto maior produtor de leite de vaca; e quinto maior produtor de limão e banana.

Entretanto, ainda existe uma parte da população em situação de insegurança alimentar, o que mostra que a quantidade da produção de alimentos no país não se configura como um fator determinante da fome. Essa informação coloca em pauta uma reflexão nacional em relação ao equilíbrio correto, do ponto de vista da SAN, entre a produção de produtos destinados ao mercado de commodities e de biocombustíveis, e os destinados para o consumo alimentar dos brasileiros. Aspectos do sistema produtivo, como a estrutura fundiária concentrada, a sustentabilidade do modelo de produção agrícola e o desequilíbrio entre a produção de commodities direcionada para o mercado internacional e de alimentos para o consumo interno têm reflexos importantes na SAN da população e de alguns grupos específicos.

Em relação ao acesso aos alimentos, a quantidade e a qualidade constituem duas dimensões do conceito de segurança alimentar e nutricional aferida pela Escala Brasileira de Insegurança Alimentar. De acordo com essa escala, os domicílios são classificados em quatro categorias: com segurança alimentar; insegurança alimentar leve (incerteza em relação à capacidade de obter alimentos); insegurança alimentar moderada (caracterizada por modificações alimentares que afetam principalmente a qualidade da alimentação e reduções na quantidade de alimentos) e insegurança alimentar grave (comer menos alimentos; passar fome). De 2004 a 2009, a prevalência da insegurança alimentar grave no Brasil diminuiu de 6,9 % para 5 % dos domicílios brasileiros, e a insegurança alimentar moderada caiu de 9,9 % para 6,5 % – uma redução total de cerca de 30 % em cinco anos.

No entanto, também nesse indicador, os dados revelam desigualdades persistentes entre regiões e de cor/raça. Crianças e jovens menores de 17 anos foram mais afetadas pela insegurança alimentar comparado com outras faixas etárias. Outra parcela da população afetada de forma desigual pela insegurança alimentar são os domicílios rurais, com uma prevalência de insegurança alimentar grave de 7 % comparado com 4,6 % de domicílios urbanos em 2009.

Quanto ao estado nutricional, a prevalência da desnutrição aguda (peso abaixo do esperado para a idade) em crianças menores de cinco anos diminuiu de 4,2 % para 1,8 % entre 1996 e 2006. A redução foi mais expressiva entre os mais pobres, de 9,2 % para 3,7 %, contribuindo para a melhora da desigualdade em relação a esse indicador. A desnutrição crônica, caracterizada pela baixa estatura para idade, também caiu pela metade de 1996 para 2006, de 13,4 % para 6,7 %, com redução maior entre a faixa de renda menor.

As tendências do estado nutricional da população evidenciam a transição nutricional no Brasil, caracterizada pela redução na prevalência da desnutrição na população (evidenciada pela redução no déficit de altura e de peso) e pelo aumento do sobrepeso e da obesidade. Entre os anos 1974/1975 e 2008/2009, houve aumento da prevalência do excesso de peso de quase três vezes para os homens e de praticamente o dobro para as mulheres. Em relação à prevalência da obesidade, os resultados são ainda maiores para os homens, com um aumento de quase quatro vezes, e aumento para as mulheres maior do que duas vezes.

Dados convergem ao revelar tendências pouco saudáveis na alimentação da população brasileira em geral, com o aumento no consumo de biscoitos, refrigerantes e refeições prontas. O consumo de frutas, legumes e verduras está muito abaixo do recomendado. Os dados referentes ao consumo alimentar mostram a coexistência do padrão alimentar tradicional no Brasil (baseado no consumo de arroz, feijão e carne) e o aumento no consumo de alimentos ricos em açúcares, sal e gordura.

Essa conjuntura descrita acima revela avanços no que diz respeito ao enfrentamento das causas básicas da fome e da insegurança alimentar e nutricional no Brasil, resultado, em grande parte, da implementação de políticas públicas de proteção social, geração de emprego e fortalecimento da agricultura familiar ao longo dos anos, como será visto a seguir.

10.1.1. *Instrumentos e instituições para garantia da Segurança Alimentar e Nutricional*

A relação entre alimentação e políticas públicas no Brasil tem como marco a década de 1930, com o início de uma política de enfrentamento da questão da fome e da desnutrição a partir da instituição do salário mínimo. Ela aparece na sequência de uma fase de transformação do tema alimentação em novo campo de saber, uma disciplina científica denominada primeiramente de nutrologia e, posteriormente, de nutrição, fortemente marcada pelo saber médico e bioquímico. Inicialmente, grande parte dos estudos sobre o tema localizava-se nas escolas médicas. Entre os pioneiros pode-se citar o médico Josué de Castro, que transformou o tema alimentação em assunto de interesse de Estado, participou ativamente de organismos internacionais dedicados a questão da alimentação e esteve na linha de frente das iniciativas da política brasileira de alimentação por pelo menos três décadas (Carvalho Barros & Tartaglia, 2003).

Desde o princípio, no Brasil, a alimentação esteve de alguma forma relacionada às questões econômicas e sociais, vertente que convivia com estudos mais focados no campo da medicina e da química. A ligação entre alimentação e renda foi estabelecida já nos primeiros trabalhos científicos realizados, que buscavam conhecer o problema alimentar da população por meio de estudos sobre orçamento familiar e perfil de consumo alimentar. Essa forma “científica” de olhar para o “problema alimentar” da população apenas confirmava aquilo que o senso comum já indicava: que uma grande parcela da população brasileira passava fome e estava desnutrida.

Entretanto, segundo (Carvalho Barros & Tartaglia, 2003), mesmo que os especialistas envolvidos reconhecessem o papel da pobreza como um dos determinantes dos problemas alimentares, as soluções apresentadas para a alteração desse quadro privilegiaram o investimento na educação, “para ensinar a população a comer correta e racionalmente”.

[a nutrologia] dizia algo original, que o povo tinha de ser ensinado a comer, guiado a comer corretamente, exatamente por viver mal e ser pobre (...) ainda que reconhecesse o caráter limitante da pobreza, o que o discurso da nutrição afirmava era a necessidade de uma verdadeira cruzada educativa, que alterasse velhos e equivocados hábitos alimentares e que os substituísse por uma alimentação racional.

A presença desse referencial epistemológico normatizador para pensar a questão da fome e da má-nutrição no Brasil teve repercussões significativas do ponto de vista das políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional ao longo do tempo. Pelo menos três eixos de atuação foram considerados prioritários no campo da ação pública: abastecimento, distribuição e educação.

No entanto, sobretudo a partir da década de 1980, novos atores sociais entraram em cena, contribuindo para a construção de visões e debates sobre a SAN mais plurais e inclusivos. Um bom exemplo refere-se à mobilização da sociedade brasileira nas décadas de 1980 e 1990, período marcado pela redemocratização do país, que trouxe à tona a reivindicação de diversos segmentos sociais por direitos civis, políticos, sociais, culturais e intelectuais.

Herdeira desse processo, a Constituição Federal de 1988 instituiu uma ideia de nação que não é mais suficientemente representada por práticas e valores hegemônicos, mas plural, internamente diversificada e socialmente heterogênea. As repercussões desse parâmetro constitucional são significativas do ponto de vista da formulação e implementação dos instrumentos legais e institucionais: o Estado brasileiro vê-se demandado a ampliar seus

programas e políticas públicas, de modo a legitimar e a promover a inclusão dos segmentos sociais não dominantes. Desse novo contexto político surgem importantes questões associadas à diversidade e à desigualdade, ao universalismo e à inserção e valorização de marcos culturais étnicos e populares nas representações oficiais da nação.

Embora discursos e práticas prescritivas em alimentação e nutrição ainda sejam amplamente presentes, elas passam a conviver de forma mais explícita e problemática desde a década de 1980 com povos com histórias e regimes culturais diferentes daqueles prescritos, que possuem culturas e hábitos alimentares específicos.

Ao longo das duas últimas décadas, a Política de SAN ganhou impulso no Brasil por meio da criação e fortalecimento de marcos legais, da criação de um ambiente institucional mais coordenado entre os ministérios e as diferentes esferas de governo, de maiores investimentos na agricultura familiar e do forte envolvimento da sociedade civil nos processos político e decisório.

Um movimento para erradicar a fome no Brasil, impulsionado por alianças entre movimentos sociais, organizações não-governamentais, líderes religiosos e acadêmicos, levou à criação do primeiro Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) em 1993 e a realização da 1ª Conferência Nacional de SAN em 1994. Apesar da breve atuação deste CONSEA, extinto em 1995, o movimento continuou se mobilizando e mantendo a fome em pauta até a eleição do Presidente Luiz Inácio da Silva em 2003, momento em que a erradicação da fome no Brasil se transformou em uma agenda prioritária de governo (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2014).

A década de 2003 a 2013 foi caracterizada por avanços no que diz respeito à governança de SAN. O CONSEA foi reinstalado como conselho consultivo vinculado à Presidência da República. No mesmo ano, a Estratégia Fome Zero (EFZ) foi lançada. A EFZ abarcou 19 Ministérios, com responsabilidades de elaborar as políticas básicas direcionadas às causas da fome, e políticas específicas visando combater diretamente a fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais vulneráveis. As ações foram organizadas em quatro eixos: 1) Acesso aos alimentos; 2) Fortalecimento da agricultura familiar; 3) Geração de renda; e 4) Articulação, mobilização e controle social. Em 2004, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) – hoje responsável por parte significativa dos programas e políticas de SAN.

Um dos pontos positivos da EFZ foi o estímulo para a construção de um arranjo intersetorial nas três esferas de Governo e para a intensificação do diálogo com a sociedade civil. O CONSEA, que é um espaço de democracia participativa onde são debatidas diversas perspectivas e interesses, foi integralmente envolvido na evolução e monitoramento da EFZ, promovendo políticas, estruturas institucionais e marcos legais de promoção de SAN que contribuíram para transformá-la em política de Estado.

Em 2006, foi aprovada a Lei nº 11.346, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e estabeleceu o conceito de segurança alimentar e nutricional que informa todos os demais instrumentos legais e políticas públicas de SAN no Brasil.

Cabe mencionar que uma das recomendações das Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação no contexto da segurança alimentar nacional (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2005) é a necessidade de se observar as oportunidades para formulação de legislação nacional que contemple o direito humano à alimentação adequada e aponte a sua abrangência. Tal proposta foi acatada pela sociedade brasileira que, por meio do CONSEA, construiu o Projeto de Lei que deu origem à Lei 11.346/2006. Tomando como base a realidade brasileira, a aprovação da lei, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, pode facilitar a implementação do DHAA, mas não consegue ser condição suficiente para a sua realização, como sugeriu Jean Ziegler (Beurlen, 2008).

Embora a LOSAN não tenha especificado as políticas públicas indispensáveis à realização do DHAA, a lei delegou à Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e ao CONSEA a atribuição de apontar diretrizes e princípios das políticas que devem ser elaboradas pelo Poder Executivo. Isso significa que o direito à alimentação necessita, para sua implementação efetiva, da ação do Poder Executivo ou de outra forma infra-constitucional que defina a Política de Segurança Alimentar e Nutricional a ser aplicada (Beurlen, 2008).

Ainda sobre a LOSAN, cabe fazer um breve comentário em relação à dimensão conceitual da SAN que a norma estabeleceu. Segundo o artigo 3º da lei, a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades

essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Cabe destacar, em primeiro lugar, que esse conceito possibilita uma visão relacional de duas dimensões da SAN: a alimentar, que se refere aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a nutricional, que diz respeito à escolha, ao preparo, consumo alimentar e sua relação com a saúde. Ao estabelecer vínculos entre a segurança alimentar e a segurança nutricional, o conceito também estabelece um único objetivo integrado para a orientação efetiva das políticas e das ações. Dessa forma, contribui para reforçar que as causas básicas da insegurança alimentar e da insegurança nutricional são, no fundo, as mesmas, associadas ao sistema alimentar desequilibrado inserido num sistema econômico que favorece a desigualdade, a concentração da riqueza, a predominância do mercado e o descaso com o meio ambiente.

Em segundo lugar, o conceito explicitou a diversidade cultural como um de seus elementos constituintes, incluindo diferentes universos alimentares como alvo da responsabilidade governamental. Ao privilegiar tal perspectiva, a lei abre-se aos sentidos simbólicos atribuídos aos sistemas agrícolas e alimentares, aos artefatos, saberes e práticas a eles vinculados como marcadores de identidade e diferença. Além disso, o conceito traz a questão da diversidade cultural associada à da sustentabilidade socioambiental, o que se expressa, entre outros, na atenção à biodiversidade e à interface dos ecossistemas com a produção humana, com o trabalho e o conhecimento.

As implicações sociais desses dois parâmetros são muito importantes, uma vez que pelo menos dois temas de políticas públicas os perpassam. O primeiro, mais geral, diz respeito à proteção dos conhecimentos e formas de expressão tradicionais, assim como dos direitos culturais e intelectuais a eles associados. O outro, que influi diretamente nas políticas públicas, trata da proteção da diversidade cultural associada à alimentação, da biodiversidade e dos sistemas produtivos locais como fatores essenciais para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional também instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com o objetivo de promover e proteger o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) – perspectiva essa que considera a promoção da SAN como obrigação de Estado. Trata-se de uma abordagem na qual se destaca a participação de diversos atores para promover a transparência e a exigibilidade do direito.

Baseado na perspectiva do DHAA, o SISAN visa à execução e monitoramento de políticas de SAN por meio da gestão descentralizada e integração de ações de governo e sociedade civil. Para garantir a articulação e integração das várias ações pertencentes aos diversos setores, o SISAN conta com duas instâncias de coordenação nacional, cujo funcionamento foi regulamentado por decretos em 2007 (Decreto Nº 6.272, 2007) (Decreto Nº 6.273, 2007): 1) o CONSEA, presidido pela sociedade civil; e 2) a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), presidida pelo MDS com representação de vinte Ministérios. Cabe à CAISAN articular, monitorar e coordenar a Política Nacional de SAN. É responsável, também, pela articulação do SISAN nos estados e municípios. A conjuntura no Brasil é de progressiva realização do DHAA e de implementação do SISAN nos estados e municípios.

Do ponto de vista normativo, após a aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, dois outros marcos legais fundamentais para a garantia da SAN no Brasil foram aprovados no ano de 2010: a Emenda Constitucional que tornou a alimentação um direito social, e o Decreto 7.272, que instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No Brasil, os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), entre eles o direito à alimentação, estão consagrados constitucionalmente. A obrigação correspondente ao DHAA não é mais uma possibilidade de escolha para os poderes estatais. Nem política, nem hermenêutica. Espaço de escolha existe apenas em como cumprir tal dever, dentro dos limites constitucionais e legais. Não obstante, a batalha teórica ocorre quanto ao reconhecimento, na prática, dos titulares do Poder Executivo de decidir o quanto é possível e de que forma as prioridades constitucionais serão atendidas sob a justificativa da escassez recursal, juridicalizada na teoria da “reserva do possível” (Beurlen, 2008).

Em 2011, foi lançado o Plano Nacional de SAN 2012/2015 (PLANSAN), elaborado pela CAISAN em processo de consulta ao CONSEA. O Plano reúne as diversas iniciativas do Governo Federal relacionadas a SAN e consolida-se como instrumento de monitoramento da realização progressiva do DHAA. O PLANSAN 2012/2015 integra ações e programas de segurança alimentar e nutricional, sob a responsabilidade de vinte Ministérios, voltados para a distribuição de renda, a proteção social, o abastecimento alimentar, o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção da alimentação saudável e adequada. O Plano Brasil Sem Miséria, lançado em 2011, mantém uma

estreita ligação com o PLANSAN, com políticas que reforçam o compromisso de erradicação da fome e da extrema pobreza no Brasil.

Dentre as ações e programas sociais contemplados pelo PLANSAN merecem destaque:

- 1) O Programa Bolsa Família (PBF). O PBF é um programa de transferência condicionada de renda Bolsa Família lançado em 2003 e concebido como parte de uma estratégia intersetorial de articulação de políticas de geração de empregos e renda, proteção social, aumento do salário mínimo e de apoio à agricultura familiar. O PBF alcançou 13,8 milhões de famílias pobres e extremamente pobres em 2013, fornecendo benefícios monetários condicionados à frequência escolar, vacinas atualizadas e acompanhamento mensal do estado nutricional dos filhos (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2014). O Programa vem contribuindo para ampliar o acesso da população mais vulnerável a serviços públicos de educação, saúde e assistência social e melhorar o estado nutricional de crianças e famílias;
- 2) O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O Programa tem impacto significativo na redução da desnutrição de crianças no Brasil, ao oferecer refeições para todos os alunos de escolas públicas, número que, em 2012, significou 43 milhões de estudantes regularmente matriculados. Em 2009, o programa avançou ao obrigar as escolas públicas a destinar pelo menos 30 % dos recursos repassados pelo governo federal para a compra de alimentos diretamente dos agricultores familiares. Em 2012, 80 % das entidades executoras do PNAE compraram da agricultura familiar. Dessas, 50 % haviam alcançado o percentual mínimo previsto em lei (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2014);
- 3) O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O PRONAF disponibiliza linhas de crédito para agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O PAA foi lançado em 2003 como parte da Estratégia Fome Zero. O Programa possibilita aos agricultores familiares a venda de seus produtos para o governo. Os produtos adquiridos no âmbito do PAA são destinados para o atendimento de grupos populacionais em vulnerabilidade social;
- 4) Programas Nacionais de Suplementação de Vitamina A e de Ferro, executados pelo Ministério da Saúde em todos os municípios do país. O

Ministério de Saúde também é responsável por programas e políticas fundamentais para a promoção da SAN, como a Rede de Atenção Básica, a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), que vem sendo implantado progressivamente para o monitoramento nutricional da população.

Do ponto de vista orçamentário, constatou-se que os gastos públicos com políticas sociais no Brasil dobraram de 2002 para 2012, alcançando 16,9 % do Produto Interno Bruto. Enquanto as políticas de proteção social ocupam a maior fatia do orçamento para políticas de SAN, 1/6 foi gasto com programas voltados para a produção e distribuição de alimentos e fortalecimento da agricultura familiar em 2013 (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, 2014).

Ao percorrer a evolução da governança e do monitoramento de SAN no Brasil, verifica-se que, sobretudo nos últimos quinze anos, a conjuntura política e econômica no Brasil criou um ambiente mais favorável para a consolidação e institucionalização de políticas e programas públicos de combate à fome e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional norteadas pelo princípio da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). No entanto, essa situação pode se modificar nos próximos anos em decorrência de alterações no atual contexto político e econômico brasileiro.

Em continuação, apresentamos alguns marcos conceituais e políticos que nortearam a articulação entre a agricultura familiar, a alimentação escolar e a SAN dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

10.2. A INTERFACE ENTRE AGRICULTURA FAMILIAR, SEGURANÇA ALIMENTAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Em 1998-1999, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), reuniram um grupo de pesquisadores com o objetivo de delimitar o universo da Agricultura Familiar (AF) brasileira, quantificar sua participação no setor agropecuário e mensurar sua contribuição econômica e social para o desenvolvimento do País. Os resultados da pesquisa, apresentados na publicação *Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto*, mostrou uma realidade surpreendente sobre a importância e a contribuição da agricultura familiar para o desenvolvimento brasileiro. O trabalho revelou

uma AF muito mais sólida e relevante do ponto de vista econômico e social do que aquela que era apresentada pela visão dominante da “pequena produção de subsistência”. Até aquele momento, a “pequena produção” era principalmente vista como um conjunto de unidades de subsistência que comercializavam excedentes nos mercados locais (Guanziroli, Buainain, & Di Sabbato, 2012).

Essa compreensão foi confirmada pelo último Censo Agropecuário Brasileiro, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2006, que revelou que o número de agricultores familiares cresceu entre os anos de 1996 a 2006: passou de 4,1 milhões para 4,5 milhões, ou 87,95 % do total de estabelecimentos agropecuários do País. Em 2006, os agricultores familiares ocupavam 32,3 % da área total dos estabelecimentos e respondiam por 40 % da produção agropecuária total. Em termos de emprego, a AF absorvia 13 milhões de pessoas, o que representa 78,8 % do total da mão de obra no campo, um crescimento de 2,3 % em relação a 1996 (Guanziroli, Buainain, & Di Sabbato, 2012).

Quanto à produção de alimentos, o Censo de 2006 indicava que aproximadamente 60 % dos alimentos consumidos pela população brasileira eram produzidos pela AF. A agricultura familiar era responsável por 87 % da produção nacional de mandioca, 70 % da produção de feijão, 46 % do milho, 38 % do café, 34 % do arroz, 21 % do trigo e, na pecuária, 58 % do leite, 59 % do plantel de suínos, 50 % das aves e 30 % dos bovinos. Atualmente, as autoridades governamentais estimam que a AF produz 70 % dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros, o que evidencia seu papel fundamental no abastecimento alimentar, contribuindo para geração de renda e melhoria no nível de sustentabilidade das atividades agrícolas.

Considerando-se o abastecimento alimentar, a Agricultura Familiar destaca-se por desenvolver culturas variadas e que, apesar da pequena escala, distinguem-se por sua qualidade e característica altamente distribuída. Sua descentralização geográfica potencializa uma maior aproximação com os consumidores, sobretudo com as comunidades mais distantes das grandes cidades e, por consequência, dos grandes centros de distribuição. Caracterizada por pequenas propriedades, a AF possibilita a geração de renda em regiões distantes de centros industrializados, oferecendo alternativa para fixação do homem no campo (Bis, 2014).

Entretanto, esse importante e produtivo contingente de trabalhadores rurais enfrentam, de modo geral, limitações tecnológicas e fundiárias. De

fato, a má distribuição da propriedade da terra é o traço mais marcante e, ao mesmo tempo, a principal distorção da estruturação fundiária no Brasil, que impacta diretamente no acesso aos alimentos. De acordo como o Censo de 2006, os agricultores familiares ocupavam 24,3 % da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Os estabelecimentos não-familiares, apesar de representarem 15,6 % do total dos estabelecimentos, ocupavam 75,7 % de área.

Além desse problema estruturante, os agricultores enfrentam limitações associadas à disponibilidade de capital de giro e recursos para investimentos. Ao contrário do que é percebido pelo senso comum, parte da agricultura familiar maneja sistemas produtivos modernos que utilizam insumos adquiridos no mercado e carregam custos elevados de manutenção de equipamentos e instalações. A ausência desses recursos, pela insuficiência da oferta de crédito, por exemplo, impõe sérias restrições ao funcionamento e competitividade da agricultura familiar em um mercado cada vez mais exigente, gerando incapacidade de acumulação e empobrecimento.

A agricultura familiar enfrenta ainda restrições de acesso aos mercados de serviços em geral, e não apenas ao crédito: pouca disponibilidade de serviços técnicos especializados e limitações de acesso a equipamentos adequados para as condições e necessidades da agricultura familiar são realidades frequentes. Muitos sistemas produtivos familiares também vivenciam problemas de mão-de-obra. O esvaziamento do campo está associado a melhores oportunidades oferecidas aos filhos dos agricultores nos centros urbanos e a falta de desenvolvimento local.

A instabilidade dos mercados e dos preços é outro ponto de fragilidade importante para a AF no Brasil, em particular para os sistemas que exigem investimento significativo e possuem custos operacionais elevados. Em geral, os agricultores familiares enfrentam, em condições de relativa desvantagem, a concorrência com produtos importados e com grandes produtores. Operando com margens líquidas reduzidas e com poucas opções para vender sua produção, os sistemas de produção familiares são sensíveis às quedas dos preços e flutuações dos mercados agrícolas.

Apesar da agricultura familiar ser um fator decisivo de promoção da distribuição de renda, contribuir para o enfrentamento da pobreza no campo e para assegurar a promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, esse setor enfrenta um quadro macroeconômico adverso, caracterizado pelas dificuldades em acessar uma política agrícola adequada,

pela política comercial e cambial desfavorável e pela deficiência dos serviços públicos de apoio ao desenvolvimento rural. Durante muito tempo o conjunto de políticas públicas rurais brasileiras promoveu o esvaziamento do campo em favor das grandes metrópoles e de cidades médias. Esse panorama começou a ser problematizado e enfrentado de forma mais contundente nos últimos dez anos, com a implementação de políticas públicas voltadas para o fortalecimento dos pequenos produtores, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

O respeito à vocação agrícola local e o uso de gêneros alimentícios básicos, com predominância dos in natura, típicos da produção familiar, além do aumento gradual do sobrepeso e obesidade em crianças e adolescentes, foram algumas das discussões que levaram a construção de pontes entre a alimentação escolar e a agricultura familiar no Brasil no decorrer dos últimos anos. Aos poucos, essa agenda fortaleceu-se, o que resultou na construção de arranjos políticos e institucionais para a aprovação da nova Lei de Alimentação Escolar em 2009. A Lei trouxe algumas inovações importantes na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, criando mecanismos para viabilizar, no campo da gestão pública, a relação entre a agricultura familiar, a segurança alimentar e nutricional e a oferta de uma alimentação adequada e saudável para estudantes da rede pública de educação.

10.2.1. *O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a agricultura familiar*

A alimentação escolar no Brasil, como pauta da intervenção governamental e objeto de políticas públicas, originou-se, ainda que de forma fragmentada, a partir da busca de soluções para enfrentar o problema da fome. Já na primeira metade do século XX, o médico, cientista e ativista político, Josué de Castro, afirmava que a fome era um problema endêmico, e não epidêmico, uma vez que estava associado à pobreza extrema e a práticas alimentares e serviços públicos inadequados. Longe de ser um dado natural, seu fundamento era econômico e político.

Em 1933, Josué de Castro promoveu, na cidade de Recife, o inquérito sobre “as condições de vida da classe operária”, revelando a ocorrência de déficit energético e de nutrientes (Turpin, 2008). O resultado desse estudo foi um marco importante para a problematização da questão da alimentação e nutrição no Brasil. Mais tarde, o médico ampliou suas reflexões, dando visibilidade aos males que a nutrição deficiente de crianças e adolescentes

poderiam acarretar, participando ativamente da formulação da então política pública de merenda escolar – conhecida, atualmente, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em 1954, é criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar, originalmente chamado Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), gerido desde 1955 pelo Ministério da Educação. Inicialmente de caráter assistencial, o programa visava a redução da desnutrição dos escolares, mas também pretendia a melhoria dos hábitos alimentares (Turpin, 2008).

Posteriormente, a Constituição de 1988 deu novo e definitivo impulso à política pública de alimentação escolar ao estabelecer, no artigo 208, inciso VII, que é dever do poder público garantir, a todos os estudantes da rede pública do ensino fundamental, o direito à alimentação no período em que ficam na escola.

Os significados desse acolhimento constitucional foram determinantes para a trajetória do PNAE: no momento em que a alimentação escolar adquiriu o status de direito constitucional, o Programa passou a constituir-se na principal estratégia para a concretização desse direito. Mais que isso, transformou-se numa Política de Estado, parte integrante do projeto pedagógico da educação pública, cuja execução é de responsabilidade de todas as esferas de governo (Leão, Rocket, Santos, & Braga, 2011).

Desde então, o PNAE vem sendo aperfeiçoado, passando por diversas alterações normativas, operacionais e de gestão. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao Ministério da Educação (MEC), é desde 1998 o órgão responsável pelo repasse dos recursos financeiros para aquisição de alimentos no âmbito do Programa, cabendo aos Estados e Municípios complementar estes recursos além de cobrir os custos operacionais de sua gestão.

A descentralização na execução do PNAE nos estados e municípios foi um passo fundamental para solucionar alguns entraves identificados ao longo dos anos na compra local destinada à alimentação escolar. Dentre os ganhos da descentralização podem-se citar: a busca pela regularidade do fornecimento da alimentação escolar, a melhoria da qualidade das refeições, o atendimento dos hábitos alimentares, a diversificação da oferta de alimentos, o incentivo à economia local e regional, além da diminuição dos custos operacionais e o estímulo à participação da comunidade local na execução e controle do Programa (Penatti Pipitone, y otros, 2003).

(Belik & Chaim, 2009), ao realizar estudo sobre o perfil da gestão pública municipal do PNAE de 670 prefeituras entre os anos de 2004 e 2005, avaliaram que o Programa gera um impacto positivo em diversas áreas. No campo nutricional, a alimentação nas escolas se configura como fator de promoção da reeducação alimentar e de revalorização da cultura alimentar local. Na área financeira, o Programa intensifica o envolvimento do poder executivo local, estimulando mais investimentos. No campo social, a presença do PNAE significa uma maior adesão à alimentação escolar por parte dos escolares e um maior interesse e envolvimento da comunidade escolar com o objetivo de que a escola ofereça uma alimentação saudável.

No campo da participação social, a partir do ano 2000 houve a criação, em cada município brasileiro, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do PNAE. Os CAEs são formados por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes dos poderes Executivo e Legislativo.

Em 2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar passou por modificações com a aprovação da Lei Federal nº 11.947, também conhecida como nova Lei da Alimentação Escolar. A norma regulou o atendimento da alimentação escolar, reforçando que a mesma é direito dos escolares da educação básica pública e dever do Estado. Sua principal missão é atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Além disso, o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 trouxe a maior inovação do ponto de vista do desenho do PNAE e da promoção da SAN: garantiu que pelo menos 30 % dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação fossem direcionado para a aquisição de produtos da agricultura familiar, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas e quilombolas.

A originalidade central da Lei 11.947/2009 é a vinculação do programa da alimentação escolar à agricultura familiar, com o objetivo de fazer chegar à mesa das escolas alimentos mais nutritivos, produzidos localmente e, portanto, mais frescos e saudáveis.

A compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE traz benefícios para os escolares, para a administração pública, para os produtores rurais envolvidos e para a economia da região. O primeiro aspecto

importante a ser citado é a retenção dos recursos do governo municipal na própria localidade, aumentando a circulação de riqueza com a possibilidade de gerar renda de forma continuada aos agricultores e ainda fortalecer os circuitos locais da produção de alimentos. Ademais, a compra de alimentos produzidos na região estimula o respeito aos hábitos alimentares regionais, o que potencializa uma melhor aceitação das refeições servidas por parte dos escolares. Esse fato, além de contribuir diretamente para a melhoria do desenvolvimento e da saúde das crianças e jovens, também auxilia a otimização do gasto dos recursos públicos, uma vez que reduz os desperdícios ocasionados pelas sobras de produtos desconhecidos que muitas vezes não são bem aceitos.

O artigo 14 da nova lei da alimentação escolar, ao mesmo tempo em que se constitui como instrumento de política de desenvolvimento local para a inserção produtiva e capitalização dos produtores da região sem acesso aos grandes mercados, contribui para assegurar uma alimentação escolar de melhor qualidade (Turpin, 2008). Esse aspecto ganha particular relevância se considerados os dados das Pesquisas brasileiras de Orçamentos Familiares (POF/IBGE), que indicam a crescente substituição de alimentos tradicionais e saudáveis da dieta brasileira por alimentos ultraprocessados, densamente calóricos e com baixa concentração de nutrientes.

10.3. RESULTADOS DA PESQUISA

Apesar de existirem diversos estudos realizados no âmbito da elaboração de indicadores sociais de SAN e da formulação, implementação, avaliação e monitoramento das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no Brasil, ainda não são em grande número aqueles dedicados a investigar a percepção dos diferentes atores sociais – especialmente os titulares de direitos – sobre os instrumentos e institucionalidades envolvidas no processo de implementação de uma política pública. No caso das políticas de SAN, estudos sociológicos e antropológicos mostram que tais percepções estão relacionadas a uma maneira viva de compreender a questão alimentar e nutricional, o papel do Estado e da sociedade, o lugar do alimento, os hábitos alimentares e as relações sociais.

De acordo com a antropóloga Manuela Carneiro da Cunha (Carneiro Da Cunha, 2005, p. 18).

Políticas são objetos que, como os outros, se manifestam a um tempo como práticas e como representações. [Elas próprias são], simultaneamente

um ser material e imaterial e ambas as dimensões devem ser abordadas. Enquanto sua materialidade se manifesta nas práticas que enseja, e nos efeitos dessas práticas, sua imaterialidade é ligada a histórias e práticas particulares, que se incrustam no conceito e sobrecarregam-no com suas conotações. Essa sedimentação, que faz aparecer como evidente e inelutável o que é na realidade uma construção histórica impõe limites à imaginação institucional.

Essa reflexão traz elementos interessantes para a Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. A estabilização da noção de SAN nos instrumentos legais e institucionais brasileiros deriva de um processo político e cultural cuja tradução para contextos diversos (municipais e estaduais) não ocorre sem dificuldades, contradições e conflitos.

Diante deste cenário, a pesquisa “Agricultura Familiar, Alimentação Escolar e a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada” buscou refletir de modo mais amplo sobre o efeito recíproco da conexão operada por uma política de Estado, ou seja a aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, entre atores sociais e realidades locais diversas. Seguem-se os principais resultados obtidos, organizados pelos discursos dos interlocutores da pesquisa.

10.3.1. *Percepções dos agricultores familiares*

Buscou-se identificar, com o auxílio do Software ALCESTE, o discurso partilhado pelos agricultores e agricultoras familiares sobre o processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, analisar os temas recorrentes a esses sujeitos sobre as questões de estudo propostas, bem como o modo como estes elementos se relacionam em suas falas.

As compreensões comuns foram identificadas e organizadas a partir das respostas dos 193 agricultores e agricultoras familiares entrevistados nos grupos focais. As opiniões foram classificadas em dois grandes grupos: 1) potencialidades e 2) dificuldades.

Dentre as potencialidades mais citadas estavam: o fortalecimento e valorização da agricultura familiar; o aumento da renda familiar e da produção; a abrangência nacional e a obrigatoriedade de execução do Programa pelos municípios; a valorização dos produtos locais; a melhoria da qualidade da alimentação escolar e as repercussões na matriz produtiva e no consumo.

Foram as principais dificuldades apontadas: insuficiente divulgação; necessidade de maior interlocução com o poder público municipal e com as escolas; necessidade de maior acompanhamento e fiscalização da execução do Programa em nível local; deficiências em infraestrutura; e maior articulação do PNAE com políticas, programas e ações de crédito rural e de assistência técnica. Abaixo, são apresentados aspectos considerados como potencialidades e como dificuldades, seguidos de trechos das entrevistas realizadas pela pesquisa.

Potencialidades

Fortalecimento e valorização da agricultura familiar. Os relatos evidenciaram que o ingresso ao PNAE gera um sentimento de reconhecimento e o aumento da autoestima entre os titulares de direito.

“Essa lei vem para fortalecer a agricultura. Isso dá autoestima para o homem do campo, ele produz, ele tem renda e envolve a família”.

“Falando do ponto positivo. Com certeza o PNAE esquentou a roça de novo, por quê? Porque ali nos deram a abertura de estar comercializando o produto num período certo (...) isso valorizou muito o rural”.

Aumento da renda familiar e da produção. Impactos positivos na renda e no aumento da produção foram frequentemente mencionados como uma das grandes potencialidades da iniciativa.

“O ponto positivo é que o PNAE veio como uma forma de nós plantarmos e vendermos mais”.

“Esse projeto (o PNAE), eu o vejo como se tivesse uma carteira assinada. Eu tenho aquele ganho garantido ali, então vou poder melhorar a educação do meu filho, a alimentação dele (...)”.

Valorização dos produtos locais. Na opinião dos entrevistados, o Programa, ao estabelecer a obrigatoriedade da aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar para as escolas, estimula a comunidade escolar a conhecer e usufruir da diversidade e da riqueza dos produtos cultivados localmente.

“O nosso produto já existia antes de lei. Tiveram muitas escolas que não compravam e não conheciam o produto. Compraram, gostaram e continuam comprando. Não compraram antes porque não conheciam e não eram obrigados (...)”.

Melhoria da qualidade da alimentação escolar. Esta potencialidade foi mencionada de forma recorrente pelos agricultores e agricultoras entrevistados. A utilização de alimentos frescos e diversificados é percebida como um grande avanço para a garantia da segurança alimentar e nutricional dos escolares.

“Uma alimentação de qualidade para as crianças é um ponto muito positivo do PNAE”.

“Primeiro eram só as grandes empresas, agora um pequeno produtor consegue ter seus produtos vendidos na escola. O que é produzido pelo pequeno tem produção mais limpa, temos um produto mais saudável para a merenda das crianças (...)”.

“(...) os enlatados vêm prontos, mas o valor deles é outro, diferente da alimentação da roça que é mais saudável”.

Repercussões na matriz produtiva e no consumo. Os relatos sugerem que o PNAE tem estimulado a diversificação da produção na medida em que conecta a oferta com uma demanda diversificada. Frutas, verduras, legumes, produtos de origem animal e processados são exemplos de alimentos que podem ser consumidos pelas escolas

“A alimentação está sendo bem diversificada, e da maneira certa. Não só ajuda o agricultor, como as crianças que estão comendo”.

Além da diversificação, os depoimentos evidenciaram que o Programa tem incentivado, em muitos locais, a produção em bases agroecológicas ou orgânicas, estimulando processos locais de transição para tais sistemas. Com efeito, o formato adotado pelo PNAE prioriza a compra de produtos orgânicos, o que acaba por favorecer as iniciativas agroecológicas.

“Mudou bastante, a horta hoje é adubada com parte do esterco, que é da própria propriedade (...). Eu tenho todo o gasto da semente, o restante eu não tenho gasto com nada. Eu mesmo tenho até uma área, que era uma área química, e hoje ele vai ser orgânica, já está sendo adubada, está em transição da parte química para a parte orgânica”.

“Agora estou começando a produção de produtos orgânicos. No ano que vem pretendo entrar para a merenda”.

Observou-se ainda, a partir dos relatos, que o PNAE vem contribuindo para a melhoria da qualidade da produção para o autoconsumo das famílias. Há também uma grande expectativa dos agricultores entrevistados de que

a alimentação escolar proveniente da agricultura familiar regional provoque mudanças no padrão alimentar dos escolares, por meio do consumo de alimentos frescos, variados e com melhor qualidade.

“A qualidade da alimentação em casa, isso melhorou muito”.

“Teria que ser 80 por cento, até 100 por cento de alimento orgânico para uma merenda mais saudável. É questão de saúde, porque há muita gente doente; não se pode comer tanta coisa enlatada, com conservante e química”.

Nesse contexto, a implementação do artigo 14 da Lei 11.947/2009 pode favorecer significativamente a construção de redes de produção e consumo cujo foco não se reduz ao acesso aos mercados. Mas, para que isso ocorra é preciso investir em ações de educação alimentar nas escolas, na formação de gestores públicos e, sobretudo, no diálogo entre os diferentes atores envolvidos no processo de aquisição para o PNAE.

Dificuldades

Insuficiente divulgação sobre o PNAE. Os agricultores e agricultoras entrevistados apontaram, em maior ou menor grau, nas diferentes regiões do país, a necessidade de maior divulgação sobre o Programa e seu funcionamento. Também relataram a insuficiência de informações claras sobre os procedimentos necessários para ingressar no mesmo.

“O que mais faltou dentro do programa foi divulgação, informação de como funcionava o programa”.

“Eu acho que falta mais divulgação por rádio, folders, convites para as cooperativas estarem participando e passando informações certas para os agricultores, incentivando a participação”.

Partindo-se de uma abordagem de direitos humanos, cabe destacar que as informações necessárias sobre o ingresso e o funcionamento do Programa devem ser amplamente disponibilizadas pelos poderes públicos nos meios e locais mais facilmente acessados pelos pequenos produtores e devem ser de fácil compreensão, especialmente em locais de elevado grau de analfabetismo.

Esse aspecto adquire especial relevância se considerado que, no geral, o nível de escolaridade dos entrevistados é baixo: pouco mais de 1/3 chegou até o ensino médio e apenas uma minoria (6,2 %) alcançou o ensino superior. Deve-se destacar que 17,1 % dos agricultores declararam analfabetismo ou terem cursado só até a 3ª série do ensino fundamental.

Necessidade de maior “comunicação” e “integração” entre produtores, gestores e escolas. A operacionalização do processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE nos municípios mobiliza uma complexa rede de atores, estruturas e requer uma alta contrapartida dos produtores e organizações proponentes – seja em relação à qualidade dos alimentos produzidos, que devem estar de acordo com os critérios de qualidade estabelecidos pelas normas sanitárias, seja em relação à existência de infraestrutura adequada para o escoamento da produção ou à apresentação da documentação exigida.

O sucesso da iniciativa requer diálogo e integração permanente entre os agentes públicos, as escolas e os pequenos agricultores nas diferentes etapas de sua execução. É preciso identificar as potencialidades de fornecimento, bem como as dificuldades enfrentadas durante a cadeia produtiva. Esse é um requisito essencial para que o Programa alcance toda a população titular de direito e os agentes públicos possam adotar as medidas necessárias para a inclusão dos agricultores mais vulnerabilizados.

Embora em alguns municípios pesquisados a comunicação entre os diversos atores envolvidos ocorra de forma mais facilitada, os relatos evidenciaram que é preciso investir na construção de canais participativos e acessíveis de comunicação entre os produtores, os gestores e as escolas.

“Tinha que acontecer um seminário para integração dos agricultores, das escolas e dos gestores, aí eu creio que melhoraria muito. Ter um espaço onde nós pudéssemos falar as nossas dificuldades e eles pudessem falar a deles e fazermos essa discussão”.

“Um ponto negativo foi essa falta de integração que teve com o gestor e os produtores, não teve quem fizesse a ponta”.

“Precisa ter mais integração entre nós produtores e os técnicos”.

Há que se registrar os esforços empreendidos por muitas prefeituras visitadas para a implementação da aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos municípios. No entanto, a falta de apoio do poder público municipal e de outros órgãos governamentais para o processo de operacionalização da compra para o PNAE – sobretudo em relação à logística de distribuição dos alimentos e à disponibilização de assistência técnica – permanece como uma queixa presente em muitos relatos.

Necessidade de maior acompanhamento e fiscalização do Programa em nível local. Apesar de ser um elemento fundamental para a boa execução do PNAE nos municípios, deve-se ressaltar a pouca participação do CAE

no acompanhamento local da execução da aquisição da agricultura familiar para o Programa. Cabe também pontuar uma participação ainda muito limitada dos agricultores e agricultoras entrevistados no Conselho. Nota-se, a partir dos discursos analisados, uma desinformação quanto às atribuições do Conselho, seus integrantes e formas de acesso.

“(...) Qual conselho municipal? O Conselho da Alimentação Escolar?”

“(...) A gente tem uma dificuldade para discutir isso no CAE porque não tem um representante da aldeia dentro desse conselho (...)”.

“(...) Tem um conselho lá que corresponde à merenda escolar, mas não conheço os representantes (...)”.

Além disso, o Conselho não é percebido, de forma geral, como um local de encontro e espaço estratégico para discutir os problemas relacionados ao fornecimento dos produtos da agricultura familiar para o PNAE, traçar planos e construir negociações.

Maior articulação do PNAE com políticas, programas e ações de crédito rural e de assistência técnica. Foram identificados déficits de articulação local do PNAE com outras políticas, programas e ações, em especial: crédito produtivo e serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Observou-se uma demanda significativa pela ampliação do acesso a políticas de crédito rural, tendo em vista o investimento em máquinas (tratores e veículos), equipamentos (galpões de armazenagem, construção de barracões e maquinários diversos) e outras necessidades.

“Para se falar no produtor rural não adianta só querer trabalhar, ele tem que ter dinheiro para trabalhar e um dos grandes problemas que nós temos é justamente o acesso a esse financiamento”.

“(Eu peço para) facilitar uma linha de crédito. Isso é bom para todo mundo, para melhorar a sua produção”.

Os depoimentos dos participantes dos grupos focais também apontaram a necessidade de criação de programas específicos e complementares de assessoria técnica para atendimento do PNAE. Este elemento é percebido como um fator de fundamental importância para promover o fortalecimento da agricultura familiar e garantir o pleno acesso dos produtores ao mercado institucional de alimentos.

“(Precisamos de) assistência técnica para acompanhar, porque muitas vezes nós não temos acompanhamento técnico para fazer o projeto, acompanhar a produção e a comercialização. Isso é o que está faltando para

melhorar e fortalecer a agricultura familiar (...).”

Deficiências em infraestrutura (transporte e estradas). A participação dos agricultores e agricultoras familiares no PNAE requer o transporte dos alimentos de seu lugar de produção até os locais de entrega. A precariedade das condições de escoamento da produção das áreas rurais para as escolas ou outras instituições é um entrave presente nas várias regiões pesquisadas, em maior ou menor grau. A má qualidade das estradas também é outro problema frequentemente citado nos depoimentos.

“Não tem transporte, a maioria aqui não tem. As estradas também são muito complicadas”.

“Se a prefeitura não nos auxiliar no transporte, nós estamos perdidos”.

Em síntese, pode-se afirmar que a plena realização do direito dos agricultores e agricultoras familiares fornecerem seus alimentos para o PNAE é interdependente e inter-relacionado à garantia de outros direitos e à inclusão e adequado atendimento desses sujeitos em outras políticas públicas, programas e ações complementares.

Os titulares de direito entrevistados para a pesquisa reconheceram um novo contexto para a agricultura familiar a partir da implementação do PNAE, avaliando-o de forma positiva e associando-o a horizontes promissores de futuro. Mas apontam alguns desafios estruturais a serem enfrentados a fim de garantir melhores condições de ingresso no Programa. Os discursos revelaram, ainda, a compreensão de que a implementação da aquisição da agricultura familiar para o PNAE é um processo recente e ainda em construção. Há expectativas de aperfeiçoamento e continuidade do Programa.

10.3.2. *Percepções dos gestores públicos e funcionários das prefeituras*

As análises contidas neste tópico foram elaboradas a partir do discurso comum identificado nas respostas de 32 gestores e funcionários públicos entrevistados às questões presentes no roteiro de perguntas semi-estruturadas.

As opiniões também foram classificadas em dois grandes grupos: 1) potencialidades e 2) dificuldades para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos municípios.

As potencialidades mais citadas foram: o aquecimento da economia local; o aumento da quantidade e a melhoria na qualidade da produção; e o fortalecimento da agricultura familiar.

As principais dificuldades apontadas foram: o transporte dos produtos do local de produção até o de consumo e o armazenamento adequado; insuficiente organização dos titulares de direito; necessidade de mais investimentos na formação dos sujeitos públicos envolvidos com o processo de aquisição; dificuldades, por parte dos agricultores, para apresentação da documentação exigida e para elaboração dos projetos de venda; e produção insuficiente.

Abaixo, seguem aspectos considerados como potencialidades e como dificuldades, seguidos de trechos das entrevistas realizadas pela pesquisa.

Potencialidades

Os depoimentos dos gestores entrevistados evidenciaram uma avaliação positiva do processo de aquisição da agricultura familiar para o PNAE, destacando duas grandes potencialidades da iniciativa. São elas:

Aquecimento da economia local. Segundo observou-se nos relatos, um grande ponto positivo do Programa diz respeito aos impactos do processo de aquisição no aquecimento da economia local, uma vez que os recursos investidos na compra dos alimentos dos pequenos produtores e suas organizações permanecem no município e são reinvestidos no consumo de outros bens e serviços da própria comunidade.

“Eu acho que a renda que fica no local é um ponto positivo, girar em torno dos agricultores, onde eles vão ter mais facilidade em aumentar a produção e melhorar sua condição de vida”.

“Se nós não tivermos uma renda sendo fomentada na nossa região, não vamos para lugar nenhum. Vai continuar pobre, sem a possibilidade de crescer”.

“Queria dar parabéns pela iniciativa nova, isso aí é muito bom, colocou o agricultor na possibilidade do comércio, viabiliza a agricultura familiar e o dinheiro fica aqui, vai segurar os filhos dos agricultores”.

Aumento da quantidade e melhoria na qualidade da produção. Outro ponto positivo do PNAE, mencionado de forma recorrente nos depoimentos, é a sua contribuição para o aumento, a diversificação e a melhoria da qualidade

da produção, voltada tanto para o autoconsumo das unidades familiares quanto para o consumo de terceiros (escolares). Segundo os gestores, tal melhoria tende a ocorrer em função do controle de qualidade a que devem ser submetidos todos os produtos a serem ofertados na alimentação escolar.

“O programa vem incentivar o pequeno produtor a produzir e também força a melhorar a qualidade para atender aquela demanda”.

“(A potencialidade do programa) é melhorar a qualidade de vida do agricultor e dar um incentivo a ele. Quer dizer, ele vendendo vai ampliar a sua produção, vai melhorar a qualidade, ele vai pensar em agregar valor e isso é uma abertura fundamental para o pequeno produtor”.

“(...) Se ele (o agricultor) conseguiu vender, vai incentivar outros produtores, vai diversificar. Procurávamos um meio para salvar e fortalecer a vida do produtor”.

Essas potencialidades, geradas a partir da criação de um novo canal de comercialização para os pequenos produtores – o PNAE – trazem, como consequência, o fortalecimento da agricultura familiar local.

“Eu acho que o programa é uma forma fantástica de fortalecer a agricultura familiar”.

“Eu acho que temos a agradecer, hoje podemos dizer que temos uma agricultura familiar forte”.

“Eu acho que é um programa que vem a abrir uma porta de comercialização para o pequeno produtor”.

Dificuldades

Transporte dos produtos do local de produção até o de consumo e armazenamento. Os fluxos de distribuição dos alimentos no âmbito do PNAE, observados na pesquisa, podem seguir três arranjos diferentes: (1) os agricultores familiares entregam os produtos diretamente nas escolas; (2) os agricultores levam os produtos até um ponto de distribuição da prefeitura – armazéns ou depósitos – que se encarrega da posterior distribuição para as escolas ou; (3) os fornecedores entregam nas associações e cooperativas e estas levam até as escolas e/ou pontos de distribuição da prefeitura.

Tal como nos discursos dos agricultores familiares, os depoimentos dos gestores entrevistados apontaram o transporte dos alimentos até os pontos de distribuição como um dos grandes desafios operacionais para a

implementação do processo de aquisição da agricultura familiar para o PNAE nos municípios, em especial aqueles que possuem gestão descentralizada.

Grandes distâncias e condições ruins nas vias de transporte é uma situação comum em muitas localidades e uma barreira frequentemente mencionada nos relatos. Muitos agricultores não possuem veículos próprios e, sobretudo as prefeituras menores, têm dificuldades em arcar com a coleta e distribuição dos alimentos. A falta de estrutura adequada de armazenamento por parte de agricultores menos capitalizados e de cooperativas e associações menos estruturadas também foi outra dificuldade citada.

“Eu não queria mentir para vocês dizendo: agora nós vamos resolver o problema do transporte. Nós temos uma malha de estradas extremamente grande (...). Como o município vai conseguir um transporte para a agricultura? Eu não vejo muitas possibilidades”.

“Eles (os agricultores) têm muita dificuldade de entregar esses produtos. A produção é fácil, mas o acondicionamento, a distribuição isso é complicado porque eles não têm a infraestrutura de transporte, de armazenagem.”

“As secretárias de agricultura precisam ter um compromisso forte com o Programa... eu acho que é necessário esse compromisso com os produtores, até mesmo para facilitar a questão do transporte, da armazenagem, a própria dosagem para entrega, a logística, porque eles não têm a infraestrutura necessária. É preciso que os gestores federais tenham um pouco da paciência na implementação do programa porque eu acho que os municípios estão na medida do possível tentando acertar, mas cada caso é um caso e temos que conviver com a diversidade que vai haver, com os tropeços que têm pela frente”.

Insuficiente organização dos titulares de direito. Os gestores e gestoras entrevistados afirmaram que ainda há pouca organização entre os agricultores e agricultoras familiares, o que se reflete na fragilidade das parcerias e do trabalho em rede, elementos considerados essenciais por esses atores para viabilizar o maior acesso dos produtores no PNAE.

Aproximadamente 83 % dos agricultores participantes dos grupos focais declarou participar de associações ou movimentos sociais. No entanto, observou-se, de forma recorrente nos depoimentos dos gestores e gestoras, a afirmação que esses sujeitos ainda enfrentam dificuldades para se organizar coletivamente. De fato, ao se percorrer os relatos dos agricultores e cruzá-los com os dos gestores, pode-se constatar um entendimento compartilhado,

nas diferentes regiões pesquisadas, de que as parcerias e o trabalho em rede são elementos essenciais para viabilizar o acesso e permanência no PNAE.

No entanto, trata-se de um processo a ser fortalecido em vários municípios brasileiros, uma vez que subsiste o problema da “falta de comunicação” entre os produtores, bem como a insipiente tradição associativista em muitas regiões do País. Percebe-se que agricultores que integram os grupos informais e as pequenas cooperativas e associações enfrentam maiores barreiras para se organizarem de forma eficiente para acessar o Programa. São esses mesmos produtores que possuem maiores dificuldades com relação ao cumprimento do cronograma de entrega e a emissão de notas fiscais, como pode ser observado nos discursos a seguir:

“A implementação do processo de aquisição para o PNAE esbarra na organização da cadeia produtiva dos produtores, esbarra na informação e nas formalizações das cooperativas. Quando nós começamos a procurar os agricultores, a gente percebeu que falta muita organização, muita assistência técnica e aí foi um pouco frustrante.”

“Nós estamos trabalhando também a parte da organização dos produtores. Na cultura aqui, (os agricultores) não estão acostumados a trabalhar o associativismo.”

“Tem que mostrar a eles (produtores) que vão ser mais fortes unidos, mostrar a necessidade de união, eu acho que esse é o segredo, mostrar para essas pessoas que eles precisam do outro para eles serem mais fortes, a questão do associativismo.”

“Onde não tem organização social ou não há vontade política (o PNAE) não acontece.”

Necessidade de mais investimentos na formação dos sujeitos públicos envolvidos com o processo de aquisição. Diversos gestores entrevistados indicaram a necessidade de mais ações de capacitação voltadas para a formação dos agentes públicos que lidam diretamente com a gestão e execução do processo de aquisição para o PNAE nos municípios.

“No meu ponto de vista precisa de mais qualificação das pessoas”.

“Precisamos de oficinas de conscientização por parte dos poderes constituídos.”

“Para as pessoas que vão gerir, por exemplo, é preciso estar mais capacitado, para podermos operacionalizar melhor o PNAE”.

“Eu acho que deveríamos conhecer melhor a legislação, a regulamentação da lei, para ver como deve ser feita a chamada pública, como deve ser feita a carta convite (...). Nós precisamos saber se está correto, dentro da lei, porque temos certo medo de errar, medo de entrar em acordo com os agricultores e depois não ser aquilo. Então, eu queria um curso onde pudesse tirar todas as dúvidas, que mostrasse direitinho como podemos fazer esse contrato com eles (...).”

Dificuldades, por parte dos agricultores, para apresentação da documentação exigida e para elaboração dos projetos de venda. Os relatos dos gestores e gestoras entrevistados apontaram que a apresentação da documentação exigida e a elaboração das propostas de venda para o PNAE são entraves a serem superados para a ampliação do acesso dos pequenos produtores ao Programa. Diversos relatos pontuaram a importância e necessidade da ampliação dos serviços de Assistência Rural para apoiar os produtores na formulação de tais propostas.

“O que acontece é que é muito papel, muita burocracia (...) o produtor rural da agricultura familiar apresentava a DAP e documentos pessoais, tem que ter nota fiscal.”

“Para este ano eles resolveram fazer uma chamada pública para selecionar o pessoal, produtor da agricultura familiar, que não sabe nem ler, quanto mais escrever. Se você fizer uma chamada pública e colocar carro de som e sair por aí não aparece um, porque o cara não tem a menor condição; para ele concorrer, além de apresentar todos os documentos ele tem que também apresentar um projetinho, o projetinho é quanto, o que, e quando fornecer; ele tem que falar: eu vou fornecer 300 quilos de abobrinha, 200 de pepino, 100 de milho verde, é um projetinho e ele não tem a menor condição de fazer isso.”

Produção insuficiente para atender à Chamada Pública. Os depoimentos dos gestores revelaram uma compreensão de que, até o momento da realização da pesquisa, a agricultura familiar local ainda não estava suficientemente preparada para atender à quantidade de produtos demandados pelas prefeituras para a alimentação escolar.

“Quando fomos fazer a chamada pública nós entramos em contato com os agricultores para ver se tinham aquela mercadoria para nos entregar. Só que aí eles não estavam preparados, eles ainda não tinham aquela quantidade... Então, na hora mesmo de comprar, a maioria não tinha como atender a nossa necessidade.”

CONCLUSÕES

Os resultados obtidos a partir dos grupos focais com agricultores familiares e gestores públicos e funcionários das prefeituras evidenciaram que muitas das dificuldades e desafios apontados nos discursos têm origem e somente serão plenamente superados quando aspectos relacionados à garantia de direitos e à promoção da autonomia cidadã forem equacionados.

A exigência de um mínimo legal de compra de produtos de famílias de pequenos agricultores em um programa público, com a magnitude e extensão do Programa Nacional de Alimentação Escolar, é um divisor de águas na valorização do modelo familiar e local de produção de alimentos.

No entanto, o pleno potencial desta medida apenas poderá ser alcançado se demandas legítimas e claramente apontadas pelos agricultores forem solucionadas, tais como:

- ampliação do acesso ao crédito, à assistência técnica e extensão rural;
- investimentos em infraestrutura que viabilizem transporte e armazenamento dos produtos;
- simplificação nos processos administrativos;
- investimento em estratégias de informação e formação para facilitar processos de criação de Associações e Organizações de Produtores;
- investimento em estratégias de informação e formação para a apresentação de documentação e elaboração de projetos;
- fortalecimento de processos participativos e de ampliação do diálogo entre produtores, gestores, técnicos e comunidade escolar.

Estas demandas atendem a alguns princípios fundamentais dos direitos humanos: participação ativa e informada, transparência, responsabilidade, equidade, inclusão social e não discriminação.

Dificuldades como a documentação são problemas reais e, certamente, o diálogo entre as partes poderá viabilizar, dentro dos parâmetros do bom uso do recurso público, soluções adequadas.

É preciso qualificar o processo de compra dos produtos, desenvolvendo estratégias para que todos os envolvidos se apropriem de maneira adequada das etapas, documentos requeridos, condições a serem atendidas. Também é preciso ampliar o apoio técnico e o diálogo, para que os produtores se

apropriem das características da demanda, tanto em termos de produtos, como de fluxo de venda e transporte.

Da mesma maneira, a citada precariedade dos processos coletivos de organização e associação é circunstancial e pode ser superado mediante a intensificação do diálogo com órgãos públicos.

Um resultado a ser ressaltado e comemorado diz respeito ao estímulo que a implementação da compra da agricultura familiar para o PNAE vem gerando na construção de processos colaborativos no campo da gestão municipal. No entanto, os resultados também são claros quando indicam que os gestores e profissionais envolvidos no Programa reivindicam processos de formação e atualização continuada para exercerem plenamente suas obrigações. Identifica-se, portanto, uma oportunidade de desenvolvimento de competências dos agentes públicos.

Por outro lado, já são observados os primeiros resultados relacionados à melhoria na qualidade das refeições oferecidas. Pode-se afirmar que o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 se constitui em uma ferramenta prática de promoção de hábitos alimentares saudáveis, de resgate de cultura e tradições alimentares. Os sujeitos de pesquisa destacaram em seus discursos o valor da diversidade alimentar, a repercussão na ampliação dos sistemas produtivos da agricultura familiar e a valorização de gêneros muitas vezes negligenciados pelos grandes mercados convencionais como pontos altamente positivos. Apenas para citar as duas pontas deste processo: os agricultores avaliam a ampliação da matriz de produção e os gestores públicos a variedade de produtos que levam a um cardápio saudável com excelente aceitação por parte dos estudantes.

Merece destaque a identificação, em algumas das cidades pesquisadas, do aumento na produção e consumo de alimentos produzidos de maneira sustentável e livre de agrotóxicos. Outro ponto positivo a ser ressaltado diz respeito ao esforço, que muitos agricultores entrevistados demonstraram, na busca de instrumentos capazes de potencializar a transição para uma agricultura familiar agroecológica. Mais um item na agenda de iniciativas necessárias e possíveis por parte do poder público: a ampliação dos serviços de assistência técnica e extensão rural. Com isso, ganham trabalhadores rurais, estudantes, consumidores em geral e o meio ambiente.

A existência e funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar dão à sociedade a oportunidade não apenas de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, mas a prerrogativa

de participar das decisões e de modificar e aperfeiçoar as ações públicas, a partir de seu constante monitoramento. No entanto, os CAEs, instâncias de fundamental importância para o acompanhamento do processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, precisam ter sua atuação ampliada e fortalecida. Para tanto, os conselheiros reivindicam capacitações continuadas e infraestrutura de trabalho adequada para exercerem plenamente suas atribuições.

A valorização do modelo da agricultura familiar frente ao modelo agroexportador aponta para um círculo virtuoso, onde a família rural tem seu trabalho valorizado e com garantia de mercado, configurando-se, assim, condições que possibilitam a rearticulação entre produção e consumo, no sentido de propiciar relações de trocas, negociações e suporte entre os diferentes sujeitos envolvidos no processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para o PNAE.

Por fim, deve-se ressaltar que, na última década, muitas são as conquistas e resultados positivos alcançados pelo Brasil em relação à governança da Segurança Alimentar e Nutricional. O fortalecimento da agricultura familiar por meio de políticas de incentivo à criação de um mercado institucional como a alimentação escolar é uma delas.

O retrato a partir de diversos indicadores do Sistema de Monitoramento de SAN mostra que o país está vencendo o combate à fome e à pobreza e, dessa forma, promovendo efetivamente a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. As capacidades e as estruturas de governança construídas contribuem para garantir que os avanços continuem e que as limitações, novas ou antigas, possam ser discutidas de forma mais clara e democrática.

Entretanto, 5 % da população brasileira ainda conviviam com insegurança alimentar grave em 2009 e diversos indicadores apontam para a vulnerabilidade crônica de algumas populações, entre elas as indígenas e os quilombolas.

Um dos determinantes básicos para a efetivação do DHAA e da SAN, e que constitui um problema histórico e persistente no Brasil, é o acesso à terra. A ampliação da reforma agrária e a demarcação e regularização de terras de Povos e Comunidades Tradicionais ainda é uma agenda em muitos pontos pendente. A tensão entre o modelo de produção agrícola voltado para o mercado de commodities, e os modelos agroecológicos e sustentáveis também é expressiva.

É certo que existe um esforço significativo por parte de alguns setores da sociedade e do governo para fortalecer a produção agroecológica e orgânica no Brasil. No entanto, fazem-se necessárias metas e formas de promover o equilíbrio entre as monoculturas agroexportadoras e a agricultura de menor escala com produção de alimentos para o consumo interno sem depender do uso de insumos nocivos para a saúde e o meio ambiente. Esses são alguns desafios para o presente e futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Belik, W., & Chaim, N. A. (2009). O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, 22(5), 595-607.
- Beurlen, A. (2008). *Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil*. Editora Juruá.
- Bis, P. (29 de novembro de 2014). Competências Digitais para Agricultura Familiar. A importância da Agricultura Familiar. Campus de Tupã: Universidade Estadual Paulista.
- Carneiro Da Cunha, M. (2005). Introdução. (32). Rio de Janeiro: Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
- Carvalho Barros, M. S., & Tartaglia, J. C. (2003). A política de alimentação e nutrição do Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. *14(1)*, 109-121. Araraquara.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. (2009). Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos sob a Perspectiva dos Direitos Humanos. Brasília.
- de Souza Minayo, M. C. (1994). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. *21*. Editora Vozes.
- Guanziroli, C. E., Buainain, A. M., & Di Sabbato, A. (2012). Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: (1996 e 2006). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 50(2).
- Leão, M., Rocket, J., Santos, S. C., & Braga, V. (julho de 2011). Agricultura Familiar fornece comida saudável às escolas. *Le Monde Diplomatique Brasi*. (48).
- ODM Brasil. (2015). Obtenido de O Brasil e os ODM: <http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. (2005). Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação no contexto da segurança alimentar nacional. Roma.
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. (2014). O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Um retrato multidimensional. Brasília: RELATÓRIO.

Penatti Pipitone, M. A., Holland Ometto, A. M., Vieira da Silva, M., Lucazechi Sturion, G., Ortiz Furtuoso, M. C., & Oetterer, M. (2003). Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. *Revista de Nutrição*, 16(2).

Presidência da República. (23 de novembro de 2007). Decreto N° 6.272. Brasília.

Presidência da República. (23 de novembro de 2007). Decreto N° 6.273. Brasília.

Turpin, M. E. (2008). *A Alimentação Escolar como Vetor de Desenvolvimento Local e Garantia de Segurança Alimentar e Nutricional*. (U. E. Instituto de Economia, Ed.) Campinas, Brasil.

CAPÍTULO 11

La seguridad alimentaria y el derecho al agua frente a los proyectos energéticos: análisis del caso de la hidroeléctrica de “El Quimbo” en Colombia*

*Germán Alfonso López Daza***

INTRODUCCIÓN

El agua y la alimentación constituyen elementos indispensables para toda forma de vida. En el siglo XXI se han convertido en el centro de atención de la comunidad internacional, principalmente por el aumento de la población humana y el desarrollo de países que requieren más alimentación y agua para sus habitantes (Becerra, 2006, p. 14).

La importancia de estos elementos es evidente hoy día, y su valor estratégico dentro del concierto internacional ha tomado grandes dimensiones. El hombre comienza a tomar conciencia de que sin agua ni alimentos no existe posibilidad de existencia. Asimismo, la producción y masificación de alimentos no nutritivos en función de fines económicos genera grandes costos sociales y económicos.

* Investigación financiada por la Universidad Surcolombiana, en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe, del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.

** Abogado de la Universidad Santo Tomás (Bogotá). Especialista en Derecho Público (Universidad Nacional de Colombia). Especialista en Derecho Constitucional (Université de Paris II – Francia). Máster en Instituciones y Políticas Públicas (Université de Paris I). Doctorado en Derecho Constitucional (Université de Paris II). Post–doctorado del Institut Louis Favoreu – Aix-Marseille Université (Francia). Director del Centro de Investigaciones Jurídicas y Políticas y Coordinador de la Maestría en Derecho Público Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Surcolombiana Neiva.

En este sentido, se vulneraría este derecho en los casos en que el ser humano no pueda acceder a un sustento básico por falta de recursos económicos, por imposibilidad física o cuando la alimentación no tiene las condiciones idóneas para el desarrollo óptimo del individuo.

El reconocimiento de su estatus comienza a ser tomado en cuenta por los tratados internacionales y los diferentes sistemas jurídicos del mundo con el fin de ser reconocidos como derechos fundamentales.

Según lo ha establecido la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación) el derecho a la alimentación adecuada se aplica cuando todo ser humano, individual o colectivamente considerado, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla.

La seguridad alimentaria existe cuando todos los seres humanos tienen en todo momento, un acceso físico y económico a una alimentación suficiente, sana y nutritiva que les permite satisfacer sus necesidades energéticas y sus preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa (Definición de la Conferencia Mundial de la Alimentación 1996).

En el campo del derecho constitucional, el derecho al agua y a la alimentación son relativamente nuevos pues hasta épocas recientes han sido reconocidos muy tímidamente en ciertas constituciones.

El riesgo para acceder a estos bienes de vital importancia se encuentra latente en muchos sectores. El progresivo agotamiento de los recursos naturales en los países desarrollados ha originado que estos comiencen a mirar las riquezas naturales y acuíferas de países en vía de desarrollo como Colombia. La compra de tierras fértiles cultivables con riqueza hídrica por empresas multinacionales ha generado muchos debates y una mayor preocupación por la protección de este patrimonio natural mediante reglamentaciones especiales.

En este contexto, es necesario tratar el derecho a la seguridad alimentaria y el acceso al agua como derechos fundamentales en Colombia, lo que resultaría en una posibilidad de reglas jurídicas que permitan el acceso al agua y a la alimentación de manera prioritaria a toda la población, y el control de la venta de riquezas naturales a capitales extranjeros.

En Colombia, el problema de la inseguridad alimentaria y el acceso a la alimentación es un asunto de grandes proporciones que los Gobiernos

no han podido solucionar de forma definitiva. Según cifras de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional –ENSIN– (2010), el 42.7 % de la población vive en condiciones de inseguridad alimentaria en Colombia.

Estas cifras indican los graves problemas alimentarios que afectan a la población principalmente la más vulnerable como los desplazados, los desempleados, los que están por debajo de las cifras de la pobreza absoluta, etc.

En el último año, el Gobierno del presidente Santos lanzó oficialmente el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cumpliendo así lo ordenado en el documento Conpes 113, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional, (2007), por el cual se establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La finalidad esencial de este Plan es establecer una política pública que mejore la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, especialmente la más pobre y vulnerable.

En el ámbito judicial, la Corte Constitucional colombiana se ha convertido en un tribunal muy importante para la materialización de derechos consagrados en la Carta de 1991 y en la creación de nuevos derechos a través de interesantes construcciones hermenéuticas a partir de la dignidad humana.

Sin embargo, a pesar de estos avances normativos y jurisprudenciales, la reciente política minero-energética de los últimos gobiernos, llamada por el Gobierno de Juan Manuel Santos como “la locomotora minero-energética”, amenaza con la producción de alimentos debido a la afectación de la capa vegetal y a la inutilización de la tierra con vocación agrícola.

Una de estas afectaciones se está generando con la construcción de la hidroeléctrica de El Quimbo en el departamento del Huila, al sur occidente de Colombia. Este proyecto, que promete generar energía eléctrica para consumo interno y para su venta, presenta en la actualidad una fuerte oposición de amplios sectores de la población, debido a las consecuencias en la producción de alimentos y a una posible privatización del acceso al agua del río Magdalena.

Este trabajo es parte del producto de un trabajo de investigación realizado por el Grupo Nuevas Visiones del Derecho de la Universidad Surcolombiana que desarrolla el proyecto titulado “La seguridad alimentaria y el derecho al agua frente a los proyectos energéticos: análisis del caso de la hidroeléctrica de “El Quimbo” en Colombia”.

El presente documento expondrá, en primer lugar, una breve visión analítica y disciplinaria de la seguridad alimentaria y el derecho a la ali-

mentación desde el campo normativo y jurisprudencial. Seguidamente se presentarán resultados parciales de algunas entrevistas y trabajo de campo que buscan establecer las consecuencias de la construcción de esta gran obra de ingeniería frente a la producción alimentaria y el derecho al agua.

11.1. EL DERECHO AL AGUA Y A LA ALIMENTACIÓN FRENTE A LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA, LA ECONOMÍA Y LA GLOBALIZACIÓN

El deterioro de los recursos naturales ha venido empeorado de forma progresiva y el suministro de alimentos se ha vuelto insuficiente ante el aumento de la población, la contaminación y los desastres naturales.

La búsqueda de recursos de energía como la construcción de hidroeléctricas y la explotación minera están llevando a la destrucción de la tierra y a la privación del derecho de los pobres del mundo sobre un bien común precioso (Vandana, 2003).

Colombia no ha estado exenta de este proceso de destrucción. Situaciones tales como la exploración y explotación minera en zonas ricas en nacimientos acuíferos, la construcción de represas para la producción de electricidad en áreas de producción agrícola, el reemplazo de producción agrícola tradicional por los nombrados biocarburantes, etc., amenazan el agua y la seguridad alimentaria.

Hay un nivel de descontento en la población por las políticas públicas que hacen prevalecer los fines económicos de cara a los derechos fundamentales como el derecho al agua y a la alimentación.

ONG y organizaciones sociales como el Movimiento por la Defensa de los Derechos del Pueblo (Modep) han señalado que de los 114 millones de hectáreas que componen el territorio colombiano, más de 8,4 millones están concesionadas para la exploración de minerales y más de 37 millones están titulados para la exploración de hidrocarburos.

Durante el periodo 2010-2013, el sector minero-energético creció 8,5 % lo que la convierte en una verdadera locomotora si se tiene en cuenta que la economía colombiana creció 4.9 % en el mismo periodo. Este sector se ha convertido en el principal receptor de inversión extranjera directa al recibir USD\$ 8,445 millones el año pasado un poco más del 50 % del total.

En este proceso de la “locomotora minero-energética” el Estado no la ha reformulado, pese a las amenazas de los recursos naturales. Para ello debe tener en cuenta un ordenamiento territorial que reconozca una planificación

ambiental que garantice la conservación del ambiente y una política de desarrollo rural para la viabilidad de la economía campesina lo que implica el uso adecuado del suelo, el manejo organizado de la frontera agraria y la institucionalización y formalización de la propiedad.

El Plan Nacional de Desarrollo Minero y Política Ambiental Visión Colombia 2019, concebido dentro del gobierno del presidente Álvaro Uribe, establece un apoyo importante a la gran minería en Colombia como fruto de una alianza entre el Estado y las transnacionales que buscan aprovechar la alta demanda internacional de minerales y la necesidad de los países en desarrollo de vender su producción para empujar su economía.

Estos proyectos minero-energéticos en algunas ocasiones no son negociados por el Gobierno con las comunidades de los territorios donde se ejecutarán, ni consideran los efectos nocivos que se producen sobre ellos. Los procesos de consulta previa se han convertido en un obstáculo que el Gobierno debe sortear con paciencia, pero sin poder obviarlos pues se encuentra protegido por la Constitución Política.

Según datos del CINEP en materia de luchas sociales, entre enero de 2001 y diciembre de 2011 se han registrado 274 acciones sociales colectivas relacionadas con la extracción de petróleo, carbón y oro que corresponden al 3.7 % del total de luchas sociales del mismo período. Aunque son cifras bajas, no dejan de ser significativas.

En suma, la política del Gobierno se sigue dirigiendo hacia el apoyo de las inversiones en materia minera y energética dejando el aspecto ambiental y alimentario en lugares secundarios.

11.2. EL DERECHO AL AGUA Y A LA ALIMENTACIÓN EN EL SISTEMA JURÍDICO COLOMBIANO

La primera precisión que se debe hacer es que el derecho al agua y el derecho a la alimentación o a la seguridad alimentaria no tienen una norma precisa en la Constitución de Colombia, como es el caso de la Constitución del Ecuador (2008) y de Bolivia (2009).

En efecto, en el caso de la Constitución colombiana, la sola referencia sobre el derecho al agua se encuentra en el artículo 366 en lo que se refiere al acceso al agua potable como un servicio público. Y en el caso de los alimentos, su referencia constitucional está consagrada como una obligación del Estado hacia las mujeres encinta (artículo 43 C. P.), la obligación de

los niños de recibir una alimentación equilibrada (artículo 44 C. P.) y la obligación del Estado de asegurar la subvención alimentaria en el caso de las personas indigentes de la tercera edad (artículo 46 de la C. P.). De otra parte, hace referencia a la protección del Estado frente a la producción alimentaria y a promover la investigación en la producción alimentaria (artículo 65 de la C. P.).

En el campo ya legal, Colombia tiene regulado algunos aspectos para el suministro de la alimentación a ciertos sectores vulnerables. Es el caso, por ejemplo, de la Resolución 2927 de 2013, por medio de la cual se reglamenta el programa de la alimentación en la transición para los hogares desplazados.

Mediante este programa, el Estado colombiano, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, garantiza a los hogares víctimas de desplazamiento forzado la entrega del componente de asistencia alimentaria en el marco de la atención humanitaria de transición, según la composición del grupo familiar, con enfoque diferencial, de acuerdo con las estrategias que el citado Instituto desarrolle para este fin. Igualmente desarrolla mecanismos de evaluación nutricional especialmente a niños de 0 a 5 años, mujeres gestantes y madres en lactancia.

En cuanto al derecho al agua, este ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional, fundamentada en el acceso a los servicios públicos.

Sobre este punto, la Constitución de 1991 consagra los principios de la eficiencia, la oportunidad y la cobertura de los servicios públicos suficientes para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas y los medios de resolver las necesidades esenciales no satisfechas en materia de saneamiento del medio ambiente y de agua potable.

La regulación normativa de los derechos al agua y a la alimentación debe fundarse sobre el interés social. La Carta de 1991 declara que la ley debe encargarse de reglamentar la prestación de servicios públicos según los criterios ya mencionados.

El alto tribunal colombiano ha reconocido el derecho al agua como un derecho fundamental, sobre la base de los artículos 365 a 370 de la Constitución Política colombiana que consagra la esencia y la importancia de los servicios públicos.

En el contexto de los derechos sociales reconocidos constitucionalmente en Colombia en el título II, capítulo 2, se ha abierto la vía de la protección judicial de los derechos sociales a través de la acción de tutela. Y es dentro

de este contexto de juridización de derechos sociales que el derecho al agua y a la alimentación han resultado protegidos.

Recientemente la Corte decidió una acción de amparo en la cual un grupo de personas afectadas demandaron ante la Corte Constitucional la protección de sus derechos fundamentales y en particular el mínimo vital y el derecho a la vida digna en razón de la construcción de la hidroeléctrica El Quimbo en tierras fértiles y productoras de alimentos.

Si bien la Corte no abordó la cuestión ligada a la seguridad alimentaria (por la inmersión de tierras fértiles y la pérdida de medios de subsistencia de pescadores), esta decisión refleja los problemas sociales que desencadena la producción de energía frente a la seguridad alimentaria.

Hay muchos casos que serán probablemente constitucionalizados y la Corte Constitucional necesariamente deberá abordar cuestiones sociales que afectan el derecho al agua y a la seguridad alimentaria.

11.3. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COLOMBIANA SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Este derecho fundamental ha sido tratado y protegido por la Corte, aunque no en la misma intensidad y reiteración que otros derechos de creación pretoriana como el agua. La evolución de la jurisprudencia sobre este derecho puede ser clasificada de dos maneras: una sobre la base del conjunto de decisiones judiciales fundadas sobre el artículo 44 de la Constitución que expresa textualmente:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Amparada en esta norma constitucional, la Corte ha proferido sus decisiones declarando la alimentación de los niños como un derecho fundamental. Este fue el caso de la primera sentencia sobre el tema, la (Sentencia T-049, 1995) en la cual la Corte expresó:

La alimentación equilibrada es un derecho fundamental establecido en la norma citada, a él tienen derecho los niños, y, en el caso de la presente tutela está plenamente demostrada la desnutrición de la totalidad de los infantes.

Aunque esta decisión no desarrolló mayores aspectos sobre el derecho a la alimentación, la Corte ordenó la protección de unos menores de edad de un albergue en un municipio del centro del país, quienes sufrían de abandono por parte del Estado y explícitamente citó el derecho a la alimentación en los niños como fundamental. Este mismo razonamiento fue desarrollado en la Sentencia C 157, (2002).

Otro grupo de fallos corresponde a aquellos en los cuales la Corte habla de la seguridad alimentaria y del derecho a la seguridad alimentaria sin fuente constitucional directa. Su fuente es la interpretación hecha por la Corte sobre la base de los artículos 64 a 66 de la C. P.

Como ejemplos de este grupo de decisiones tenemos las sentencias C 262 (1996), T 602 (2003) y C 864 (2006) en las cuales es presentada la violación de la obligación de la seguridad alimentaria.

En el mismo sentido, la sentencia Sentencia T 348, 2012 abordó la misma cuestión desarrollando el derecho a la alimentación y el concepto de la soberanía alimentaria. Esta decisión es una consecuencia de una acción de tutela de un grupo de pescadores que fueron afectados por la construcción de una vía que afectaba la playa y con ello el sustento diario de su alimentación.

Esta decisión confirmó el derecho fundamental a la alimentación de los pescadores y ordenó a la entidad acusada a coordinar con los pescadores, la aplicación de medidas de compensación necesarias relacionadas con las características del ejercicio de la pesca artesanal como actividad de subsistencia.

En conclusión, la Corte ha abordado en unos pocos casos el derecho a la alimentación, pero sin mayores desarrollos conceptuales.

11.4. EL PROYECTO HIDROELÉCTRICO “EL QUIMBO”

La política energética de los últimos gobiernos ha priorizado la construcción de megaproyectos como grandes hidroeléctricas o la explotación de recursos minerales como el petróleo o yacimientos auríferos que necesariamente afectan el medio ambiente y directamente la seguridad alimentaria y el agua.

En el caso específico de El Quimbo, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (Departamento Nacional de Planeación, 2007), viabilizó su construcción en el departamento del Huila al suroccidente de Colombia con recursos propios de la Empresa colombo-española EMGESA, (subsidiaria de Endesa y de propiedad mayoritaria de la italiana ENEL).

Este nuevo proyecto está localizado en el sitio geográfico denominado “El Quimbo”, a 1300 metros, aguas arriba de la desembocadura del río Páez sobre el río Magdalena, al sur del embalse de Betania (también construido para generar energía en la década de 1980).

Según datos suministrados por EMGESA, este proyecto prevé inundar 8586 hectáreas (5300 están en producción) de 6 municipios del Huila, de las cuales el 95 % hacen parte de la Reserva Forestal Protectora de la Amazonía y del Macizo Colombiano, con 300.000 habitantes de los cuales, según EMGESA, 1537 se convertirían en población desplazada, muchos de ellos vinculados a ocho empresas comunitarias en plena producción de cacao, sorgo, maíz y arroz, por un valor de \$33.000.000.000 (US 18.5 millones) anuales.

Las inundaciones de la represa a tierras fértiles del centro del departamento del Huila afectarían directamente a 1537 personas. El área a inundar equivale a una cuarta parte de la extensión total del área urbana de Bogotá.

El proyecto pretende afectar, de una parte, extensas zonas boscosas (842 hectáreas de bosque ripario y tropical seco), así como material piscícola, esenciales para la seguridad alimentaria, 103 especies de aves, 13 especies de reptiles y tres especies de mamíferos en severo peligro: la pacaraná, el mono nocturno de manos grises y la nutria neotropical (Dussan, 2014).

Esta hidroeléctrica, aprobada bajo el Gobierno del ahora expresidente Álvaro Uribe Vélez, es la primera que se vende bajo el esquema de subasta por cargo de confiabilidad, lo cual quiere decir que a EMGESA se le garantiza “un ingreso fijo independiente de su participación diaria en el mercado mayorista asignado por un período de 20 años, reduciendo así el riesgo de su inversión”, según la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

Según cálculos de la misma EMGESA, tendrá capacidad para generar 400 megavatios, el 5 % de la demanda eléctrica de Colombia. La inversión está calculada en 837 millones de dólares.

El proyecto que en el papel debería suplir el 8 % de demanda energética del país, en 2010 tenía un costo aproximado de 837 millones de dólares. Sin embargo, el presupuesto fue ajustado y ampliado por los temas sociales y ambientales surgidos por lo que en 2014 el costo asciende a 1903 millones de dólares.

El Quimbo hace parte de un programa macroeconómico del Gobierno del expresidente Uribe dentro del contexto del aprovechamiento energético y económico del río Magdalena. La expedición de la licencia ambiental fue motivo de rechazo de muchos sectores ambientales e incluso del mismo Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación.

Esta entidad se opuso al otorgamiento de la licencia ambiental para la construcción de la hidroeléctrica porque “no es conveniente que se inunde una de las mejores tierras con aptitud agrícola de la región cuando se considera que el Huila es pobre en tierras productivas y porque es difícil restituir la actividad productiva por la dificultad de encontrar tierras semejantes”.

Aunado al proyecto de El Quimbo, el Gobierno está explorando nuevos proyectos hidroeléctricos en el Huila. El Plan maestro de aprovechamiento del río Magdalena prevé la construcción de varias hidroeléctricas en el departamento del Huila en convenio con el gobierno chino, la empresa estatal Hydrochina.

El Plan considera que el transporte de carga por el río Magdalena se convierte en uno de los pilares estratégicos para la competitividad de la Nación, debido a los bajos costos y el desarrollo de infraestructura logística (Dussan, 2014). Este nuevo plan prevé nuevos proyectos hidroeléctricos en el Huila: La Plata, 10 km², Chillurco, 12 km²; Oporapa, 14 km²; Aranzazu, 6 km²; Guarapas, 11 km²; Pericongo, 7 km²; Páez, 5 km²; Paicol, 50 km² e Isnos, 4.5 km².

Lo anterior conllevaría la privatización y la apropiación de riquezas acuíferas y con ello la puesta en riesgo del acceso a la alimentación (pesca) y del agua (riego y consumo) de una buena parte de la población del sur del país.

11.5. AFECTACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Una de las actividades del departamento del Huila que se ha posicionado en el mercado colombiano ha sido la piscicultura. Actualmente es el primer productor nacional de la especie mojarra roja cuyo crecimiento se ha potenciado gracias al impulso de este sector en la represa de Betania.

La piscicultura en este cuerpo de agua posee 8602 estanques y ocupa 2.262.037 m² en los cuales la mojarra roja, la carpa, la cachama, la trucha y la mojarra plateada son las más cultivadas. La producción oscila las 8300 toneladas anuales, de las cuales el 50 % depende de la explotación realizada en jaulas.

La puesta en marcha de la construcción de la hidroeléctrica El Quimbo inició en el año 2010. La etapa de llenado debería iniciar a finales del año 2014. Sin embargo, ha habido retrasos en la ejecución de las obras, además de numerosos de problemas sociales por el incumplimiento a los pactos con los campesinos y población afectada con la obra.

Estudios contratados por gremios de la región informan que esta obra acabará por completo con la producción piscícola que se encuentra en pleno desarrollo en el embalse de Betania (ubicado algunos kilómetros aguas debajo de la construcción), ya que el caudal del río sería insuficiente para mantener la producción pesquera.

En la ejecución del proyecto de investigación se realizó una entrevista con el director del Centro de Desarrollo Tecnológico (Acuapez) Manuel Antonio Macías Arango, quien explicó el error cometido por el Ministerio de Ambiente y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) (Macías Arango).

Expresó el dirigente que la concesión a EMGESA tiene un caudal ecológico dirigido al llenado de El Quimbo que corresponde a 36 metros cúbicos por segundo, el cual no tuvo en cuenta la represa de Betania que también genera energía y está ubicada algunos kilómetros aguas abajo de la nueva hidroeléctrica de El Quimbo. Esta situación pone en riesgo la industria piscícola del Huila.

En la entrevista, el señor Macías Arango afirmó que el caudal del río Magdalena fue autorizado teniendo en cuenta estudios especializados que contrató la firma EMGESA con la firma INGETEC.

Estos estudios se realizaron sin tener en cuenta la existencia del embalse de Betania, por lo cual se autorizaron 36 metros cúbicos por segundo

de caudal ecológico que es equivalente a tener únicamente un metro de profundidad en el río en la parte que va a quedar seca, es decir, a partir del muro principal de El Quimbo hasta la entrada del río Páez, es decir, cerca de 1,3 kilómetros.

Dicho caudal es insuficiente para que la piscicultura instalada en el embalse de Betania se sostenga, situación que generará la muerte masiva de peces, superior a la sufrida en el año 2007 cuando perecieron miles de ellos equivalente a más de 2000 toneladas de producción de pescado (tilapia principalmente) lo cual superó los 24.700 millones de pesos. Allí el caudal ecológico del río equivalía a 120 metros cúbicos por segundo.

Asimismo sostiene en su entrevista que la firma INGETEC, que hizo el estudio a la multinacional EMGESA para el Plan de Manejo Ambiental presentado al Ministerio del Medio Ambiente en su momento para la licencia de El Quimbo no tuvo en cuenta la represa de Betania.

Ese estudio determinó el riesgo del caudal ecológico que corresponde a 36 metros cúbicos por segundo, lo cual corresponde a algo más de un metro de profundidad en el cauce del río, siendo esto completamente insuficiente. Ese fue el cálculo que hizo la empresa contratista. No analizaron que el embalse de Betania existía por lo que llenar la nueva represa de El Quimbo, como está aprobado en la licencia ambiental, afectará de manera directa la piscicultura de la represa de Betania.

Para que la piscicultura en la represa de Betania se preserve, es indispensable que el volumen esté en 160 metros cúbicos por segundo, según análisis y cálculos efectuados por la AUNAP (Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca). En otras palabras, el metraje permitido en la licencia ambiental es menos del cien por ciento lo que refleja un alto riesgo para esta industria que genera alimento sano para la región y el país.

El ANLA en comunicación escrita firmada por Fernando Iregui afirmó que el proyecto de El Quimbo se le han realizado los seguimientos e indicó que en el año 2012 se hicieron 11 visitas, en el 2013, 10 visitas y en lo que va del 2014 se han hecho 7 visitas las cuales han generado sanciones que en este momento están en curso.

Esta situación afectará de manera directa el ingreso de un sector muy importante para la región, poniendo de presente que el proyecto energético va a reportar una disminución en la producción alimenticia traducida en la disminución o desaparición de pescado.

11.6. EL DESPLAZAMIENTO DE CAMPESINOS Y LA PÉRDIDA DE TIERRA CULTIVABLE

El departamento del Huila y su capital Neiva reciben anualmente una población de desplazados por la violencia principalmente de departamentos del sur del país. La movilidad, el desplazamiento forzado y la migración de campesinos han venido modificando el panorama y aumentando las necesidades sociales insatisfechas de la ciudad.

La construcción de obras de infraestructura no había constituido un factor importante de desplazamiento de la población campesina. Es por ello que la construcción de la hidroeléctrica de El Quimbo constituye una experiencia nueva en el departamento que afecta de manera directa un sector muy importante de la población, generando un proceso de migración de campesinos no propietarios de tierras y de otra población especial como los pescadores y recolectores de cosechas, etcétera, hacia otros sectores.

El proyecto hidroeléctrico originó unos impactos socioeconómicos, ambientales y culturales que vulneran derechos fundamentales de una población altamente vulnerables como lo es el campesinado y los pescadores del río Magdalena. Esta situación ha sido motivo de innumerables acciones judiciales que pretenden lograr la protección del Estado a través de una orden judicial que reconozca la vulneración de derechos fundamentales.

Esta problemática se ha agravado debido a que el Ministerio de Minas declaró de utilidad pública en septiembre de 2011 y enero de 2012, 34.204 hectáreas adicionales a las 8587 otorgadas en el año 2008.

Esta declaración se hizo con el propósito de depreciar las tierras que se encontraban en el rango de 14 mil a 25 mil dólares (precio comercial) y fueron reducidas a precios que van de entre 500 y 10 mil dólares, según lo establece el Manual de Precios Unitarios de Predios.

EMGESA requiere 24 mil hectáreas para el reasentamiento de las familias desalojadas lo que ha originado un aumento en el desplazamiento de campesinos sin ninguna garantía de restitución de la actividad productiva, debido a que se estarían reemplazando tierras fértiles por predios sin ninguna posibilidad de producción.

La ausencia de estudios de impacto económico, social, ambiental y cultural no ha permitido planear las medidas a adoptar para la indemnización de las comunidades y la Región por los daños causados, así como para cuantificar los efectos en la producción agrícola.

CONCLUSIONES

Este documento ha presentado un avance muy general del proyecto de investigación que aún se encuentra en ejecución. Se han analizado aspectos teóricos y sociales relacionados con la incidencia de la denominada locomotora energética en la producción alimentaria.

El país está viviendo un proceso de privatización del sector minero-energético trazado desde el gobierno Uribe en el cual se liquidó y privatizó la nacional minera Minercol; se revivieron los contratos por concesión en minería e hidrocarburos; se redujo la participación de la nación en las regalías de la renta minero-energética; se hizo la primera subasta energética con la cual se adjudicó a EMGESA la construcción de la hidroeléctrica El Quimbo.

En la ejecución de este proyecto hidroeléctrico se han constatado grandes niveles de improvisación que generan incertidumbre en el campo de la producción alimentaria del centro del departamento relacionado con la producción piscícola. El sacrificio de tierras fértiles y en producción agrícola por la generación de energía, origina grandes debates sobre las prioridades de los gobiernos en su afán por generar recursos económicos.

Los fuertes cuestionamientos de los proyectos energéticos en razón de los impactos ambientales que estos implican están generando reacciones alrededor del mundo. Hablar de desarrollo sostenible y sustentable es cada vez más importante y el actual gobierno no parece estarlo aplicando en estos casos puntuales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Becerra, A. (2006). Movimientos sociales y luchas por el derecho humano al agua en América Latina. *El Otro Derecho*(34), 2-6. Recuperado el 16 de marzo de 2014, de <http://polis.revues.org/5282>
- Departamento Nacional de Planeación. (31 de marzo de 2007). Conpes 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/113.pdf>
- Dussan, M. (2014). Argumentos y acciones jurídicas en defensa del territorio, el patrimonio nacional y de las comunidades afectadas por el proyecto hidroeléctrico El Quimbo.
- Macías Arango, M. A. (s. f.). Error cometido por el Ministerio de Ambiente y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Sentencia C 157, Expediente D-3685 (Sala Plena, Corte Constitucional 5 de marzo de 2002).

Sentencia C 262 , Expediente LAT-068 (Sala Plena, Corte Constitucional 13 de junio de 1996).

Sentencia C 864, Expediente LAT-286. (19 de octubre de 2006).

Sentencia T 348, Expediente T-3.331.182 (Sala Séptima de Revisión de tutelas, Corte Constitucional 15 de mayo de 2012).

Sentencia T 602, Expediente T-698846 (Sala Séptima de Revisión de Tutelas, Corte Constitucional 23 de julio de 2003).

Sentencia T-049, Expediente T-49558 (Sala Séptima de Revisión, Corte Constitucional 15 de febrero de 1995).

Vandana, S. (2003). *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*. México: Siglo XXI.

CAPÍTULO 12

La seguridad alimentaria en el islote Santa Cruz: estudio de caso*

*Juan Fernando Sánchez Jaramillo***

*Margarita Cárdenas Poveda****

*Indira Sotelo Díaz*****

* Resultado final del proyecto de investigación "La política pública del derecho a la alimentación en situaciones de desastre, propuesta de política pública de gestión del riesgo con enfoque en seguridad alimentaria", elaborada entre junio y noviembre de 2014 financiada por la Universidad de la Sabana, en el marco de la Tercera Convocatoria para el Concurso de Proyectos de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe. En esta propuesta participaron entidades tanto públicas como privadas. Entre ellas, los Consejos Comunitarios del islote Santa Cruz y de Orika, en Islas del Rosario, la Agencia de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) por medio del apoyo al Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y del Caribe (ODA-ALC), y la Universidad de La Sabana por medio de la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y la Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas, por medio de la línea de investigación de ciencia y tecnología del grupo de investigación Servicio, Gastronomía y Hospitalidad. Esta investigación se realizó durante los años 2013 y 2014.

** Abogado y profesor de cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana. Colombia. Chía. Investigador. juansaja@unisabana.edu.co

*** Doctora en Derecho. Jefe del Centro de Investigaciones Socio jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana Colombia. Chía. Investigador. margarita.cardenas@unisabana.edu.co

**** Doctora en Ciencia y Tecnología de Alimentos. Jefe de Área Estudios de la alimentación. Escuela Internacional de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de La Sabana. Grupo de Investigación Procesos Agroindustriales. Colombia. Chía. Investigador indira.sotelo@unisabana.edu.co

INTRODUCCIÓN

El proyecto denominado “La seguridad alimentaria del islote San Bernardo o islote Santa Cruz, desde un enfoque de desarrollo humano” surge como una iniciativa y, a su vez, como consecuencia del trabajo realizado por la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos en cuanto a la reivindicación de los derechos de la comunidad negra del islote San Bernardo o islote Santa Cruz, con el objeto de analizar su situación relacionada con el derecho a la alimentación desde una perspectiva humana, contraria a la utilizada por algunas instituciones del Estado colombiano. Pretende evidenciar algunas carencias en materia de seguridad alimentaria y formular recomendaciones para la construcción del plan de etnodesarrollo del Consejo Comunitario, en el capítulo de seguridad alimentaria. Por supuesto, servirá también de instrumento, o al menos, de línea base, para la construcción, reconocimiento, garantía y protección del derecho a la alimentación de esta comunidad negra.

La metodología utilizada surge de los resultados de investigación de la Universidad de La Sabana del proyecto denominado “La política pública del derecho a la alimentación en situaciones de desastre, propuesta de política pública de gestión del riesgo con enfoque en seguridad alimentaria”, el cual tenía como uno de sus objetivos definir variables y criterios propios de una metodología que sirviera para los propósitos de enfoque de derechos humanos, seguridad alimentaria y gestión del riesgo. Como uno de los resultados de este proyecto, se diseñó un cuadro guía que sirve de herramienta para la medición del riesgo en relación con la seguridad alimentaria. Esta metodología tiene dos componentes teóricos dirigidos al aumento del desarrollo humano del territorio determinado. Por un lado, se tiene por objeto el fortalecimiento de las capacidades de resistencia y de resiliencia, y, por otro, en estrecha relación con lo anterior, la disminución de las vulnerabilidades frente a las distintas amenazas humanas o no humanas, relacionadas con los factores de la inseguridad alimentaria. En este marco, la metodología de trabajo utilizó datos cuantitativos, recolectados por medio de una encuesta realizada por la investigadora Margarita Olarte Zethelius, bióloga en estudios en desarrollo sostenible y conservación ambiental, utilizada en la Isla de Orika, del Archipiélago de Nuestra Señora del Rosario con la asesoría de la antropóloga Lavinia Fiori, y completada por el equipo investigador mediante aportes desde el desarrollo humano y el enfoque de derechos. Esta información fue complementada por datos cualitativos en los que la voz de la comunidad o población escogida fue fundamental para

identificar las distintas categorías por analizar, que según la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ) son la territorial, la temporal y la dimensional (Donga, 2008); (Brunner, 2007). Esta es apenas una primera etapa de la metodología y la idea es que en futuros proyectos se tenga una herramienta que permita evidenciar los hallazgos en un mapa de riesgos con dos tipos de variables: en el plano horizontal con los componentes propios de la gestión del riesgo, los cuales son amenaza, vulnerabilidad, preparación y prevención; y en el plano vertical, los componentes de la seguridad alimentaria, es decir, acceso, disponibilidad, adaptabilidad y calidad, según lo planteado por Sánchez Jaramillo, Escobar Martínez, Sotelo Díaz, & Cárdenas Poveda (2014).

Este artículo comienza por hacer una breve explicación del marco conceptual, desde lo normativo y a partir de las categorías ya planteadas por Sánchez Jaramillo, Escobar Martínez, Sotelo Díaz, & Cárdenas Poveda (2014), para el levantamiento de información a partir de un esquema de formulación de política pública con enfoque en derechos humanos, teniendo en cuenta las variables de un análisis desde la gestión del riesgo y la seguridad alimentaria. En un segundo capítulo se describen los datos obtenidos y se hace una breve explicación del caso de estudio desde lo económico, lo social, lo político y lo organizativo. Con base en los resultados obtenidos, en el tercer capítulo se analizan las variables de vulnerabilidad y accesibilidad de la metodología propuesta, para concluir que, independientemente de las amenazas vistas desde un análisis muy general, existen aspectos que hay que proteger desde el fortalecimiento de las capacidades de resistencia y resiliencia en cuanto a seguridad alimentaria, en sus elementos de disponibilidad y de accesibilidad. Resulta muy importante tener en cuenta que la comunidad con la que se trabajó se auto-reconoce como comunidad negra y se encuentra en una etapa de reivindicación de derechos en un Estado cuyas políticas públicas han desconocido las necesidades humanas de la región, estigmatizándola como invasora o como agente de riesgo¹. Esta actitud de algunas instituciones estatales, junto a un modelo de desarrollo basado en las posturas liberales y neoliberales se convierte en la amenaza más relevante para la seguridad alimentaria del islote San Bernardo o islote Santa Cruz y, por supuesto, para su desarrollo humano².

¹ Ver Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 24 de noviembre de 2011. Radicación Número 25000-23-25-000-2003-91193-01 (AP). Consejera ponente: María Elizabeth García González.

² Para mayor profundidad sobre este aspecto ver: Huertas & Sánchez (2014)

12.1. EL ISLOTE SANTA CRUZ O ISLOTE SAN BERNARDO, UNA ISLA EN BUSCA DE SU DESARROLLO, Y EN RIESGO DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La comunidad negra del islote Santa Cruz o islote San Bernardo está ubicada al noroeste de Colombia en la zona insular del archipiélago de San Bernardo. A ella se puede llegar desde Tolú, y se encuentra aproximadamente a una hora de distancia, dependiendo del motor de la lancha. En razón a que el transporte, muchas veces depende de la disponibilidad y la salida de las lanchas turísticas, el nativo y el visitante islotero tienen que adaptarse a los distintos recorridos de las empresas de turismo que prestan este servicio desde Tolú. Existen otras dos salidas desde el continente a la isla, del municipio de Rincón del Mar en lanchas particulares o desde Cartagena de Indias en las lanchas del hotel Punta Faro, en las cuales no siempre está garantizado el cupo. Una vez se llega a las inmediaciones del islote, lo primero que se ve es un conjunto de casas apiñadas, de donde salen los sonidos de una comunidad en movimiento, buscando el quehacer, escuchando un radio de pilas a la lejanía y miles de niños jugando con cualquier langosta o cangreja encontrada por ahí en cualquier esquina. La lancha que transporta al visitante y al nativo sigue su recorrido; los que llegan son llevados por los caminos a sus distintos destinos. Allí se encuentran las 422 personas del último censo realizado por el Consejo Comunitario, actualmente hay luz 24 horas gracias a la gestión de una Junta Consejera que está en constante construcción, el agua sigue siendo la pesadilla del lugar y la pesca lentamente deja de ser la actividad de los isloteros.

El islote tiene un centro de salud, el cual carece de un médico permanente; cuando se presentan urgencias, la comunidad se organiza para enviar a la persona en una lancha hasta el puerto más cercano, con los riesgos de navegar en alta mar a cualquier hora.

En materia de educación, el islote tiene una escuela hasta noveno grado, con cuatro profesores permanentes quienes hacen grandes esfuerzos por mantener concentrados e incentivados a todos los niños y niñas que habitan el pueblo.

Como ya se mencionó, los servicios públicos tienen serias deficiencias en cuanto a calidad y continuidad. El agua “la manda Dios” (Beltrán, 2013) cuando llueve, y cuando la Alcaldía de Cartagena desea enviarla por medio de un bongo de la Armada. Esta es depositada en un gran tanque que abastece por algunos meses, pero que después queda vacío, dejando al

islole sin agua, a veces hasta por cuatro meses, tiempo en el que tienen que comprarla, aumentando los costos del recurso. El agua lluvia baja por unas canaletas a unos tanques o baldes, donde la comunidad se provee. Tal como lo demostraron los resultados obtenidos, parte de la comunidad usa el agua de mar para cocinar.

En el islole no existen sistemas adecuados de recolección y evacuación de residuos líquidos, ni sólidos. Respecto de estos últimos, parte de la responsabilidad recae en la empresa de Aseo Urbano Urbaser, que recorre con baja frecuencia las islas para hacer la evacuación de las basuras generadas.

En cuanto al reconocimiento de sus derechos como comunidad negra, ha hecho varias acciones desde lo político y desde lo jurídico. Ha participado en diversos espacios de construcción de política pública, en los que lamentablemente su voz ha sido silenciada, pues nunca o casi nunca son tenidas en cuenta sus pretensiones como comunidad negra. En relación con las acciones jurídicas, la comunidad hizo parte de una consulta previa por medio de la cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Naciones Unidas, 1976), por medio de la Universidad Jorge Tadeo Lozano-Seccional Cartagena de Indias, le planteó la construcción de un Plan de Acción Integral para la Administración sostenible de los archipiélagos de Islas del Rosario y de San Bernardo, en el marco del cumplimiento de la sentencia del 24 de noviembre de 2012 del Consejo de Estado, que ordenó la creación de un modelo de desarrollo sostenible para la región (Sentencia del 24 de noviembre, 2011). Lamentablemente, y por la visión sesgada de los funcionarios de todas las entidades intervinientes, la propuesta adolecía de una visión de derechos fundamentales, al punto que la comunidad islotera la rechazó y exigió el cumplimiento de las obligaciones del Estado, con la perspectiva tribal respectiva. En este marco de defensa de sus derechos fundamentales y, entendiendo la inescindible relación que estos tienen con los derechos colectivos, en el 2012, por medio de la asesoría de la Clínica Jurídica de la Universidad de La Sabana, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario y la Fundación Probono, la comunidad negra del islole interpuso una acción popular, y como consecuencia de la misma, se ordenaron unas medidas cautelares a varias entidades, las cuales, al día de hoy han sido incumplidas. Una de las grandes deudas del Estado colombiano con esta comunidad es el reconocimiento de su derecho a la propiedad colectiva. Hasta el día de hoy (2014) este derecho ha sido desconocido, a pesar que desde hace más de un año (2013) radicaron la solicitud ante el Incoder.

12.2. EL MARCO NORMATIVO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA, DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y DE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS

En el contexto mundial existen diversos instrumentos jurídicos que reconocen el derecho a la alimentación adecuada, elevándolo a la categoría de derecho humano, y para garantizarlo se requiere de una política pública de seguridad alimentaria, acorde con los diversos ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales.

Se destaca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que desarrolla de manera amplia el derecho a una alimentación adecuada. (Naciones Unidas, 1976). En efecto, en el párrafo 1 artículo 11 los Estados parte 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”.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales considera que

[...] el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999).

El derecho a la alimentación según este mismo organismo, se entiende como

[...] un derecho humano inherente a toda persona 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 angustias, satisfactoria y digna.

Otros pactos internacionales, de connotada importancia, que tratan sobre el tema son la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, que establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure,

así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación” (Organización de las Naciones Unidas, 1948). En términos similares a los expresados por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, también definió que la seguridad alimentaria compete no solamente a los Estados, sino a la comunidad, a las familias, a las comunidades locales, a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, al sector empresarial privado, a los particulares; es decir, a la aldea global en general, porque como se expresó, se trata de un derecho humano. (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1996). También deben resaltarse los instrumentos creados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, como son las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en el 127 periodo de sesiones en noviembre de 2004, directrices que sirven como orientación a los Estados para el reconocimiento, respecto, protección y garantía del derecho humano a la alimentación.

Para materializar las directrices, la FAO estructuró lo que denomina la Caja de herramientas sobre el derecho a la alimentación conformada por las Guías para legislar sobre el derecho a la alimentación, Métodos para monitorizar el derecho humano a la alimentación adecuada, Guía para la evaluación al derecho a la alimentación, Currículo educativo sobre el derecho a la alimentación y Presupuestar para promover el derecho a la alimentación.

Al nivel nacional, Colombia cuenta con el Manual de Aproximación a la construcción de indicadores para el seguimiento a planes territoriales en seguridad alimentaria y nutricional, creado por la FAO y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional-Acción Social.

También existe el Conpes 113, Política Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional (2007), sobre el cual Nussio & Pernet (2013) mencionan que las principales restricciones para el logro de la seguridad tanto alimentaria como nutricional es la falta de articulación, coordinación y concurrencia inter institucional, que han sido inexistentes en varios niveles, debido a la baja articulación entre diferentes sectores y la baja articulación con otras políticas públicas como por ejemplo en lo concerniente a la pobreza.

En lo que a legislación concierne, por medio de la Ley 1523 de 2012, se establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

Otro tema central a tener en cuenta es el análisis del riesgo que se entiende como el estudio que se hace de las amenazas y las vulnerabilidades tanto físicas como sociales en un contexto socio territorial determinado (Sánchez Jaramillo, Escobar Martínez, Sotelo Díaz, & Cárdenas Poveda, 2014). El análisis se hace a partir de diversas herramientas, es decir, por programas, proyectos, medidas o instrumentos para lograr la reducción del riesgo en un territorio determinado. Los componentes de un programa de gestión de riesgo son: el análisis de riesgo prevención y mitigación, y la preparación (Brunner, 2007).

El riesgo se puede definir como la probabilidad de ocurrencia de un evento extremo causante de daños con una determinada magnitud en un determinado lugar y en un determinado momento. El riesgo se refiere a personas o bienes materiales que están amenazados por determinados fenómenos naturales (Kohler, Bloemertz, & Jülich, 2004).

En materia de derechos fundamentales de comunidades negras, existen diversas normas en lo internacional y en lo nacional. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo se ha convertido en un referente normativo. En Colombia, los artículos 1, 7 y 70 establecen los derechos fundamentales a la identidad étnica y cultural como un derivado del principio de diversidad cultural. Desde allí se desprenden los derechos al mantenimiento de usos y costumbres, al uso de su propio idioma, a la cultura, a la conservación de su medicina tradicional, al derecho a la etno-educación, entre otros.

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha hecho un desarrollo del contenido y el alcance de los derechos de las comunidades negras. La sentencia T-188 de 1993 fue una de las primeras que protegió el derecho fundamental al territorio (Sentencia T-188, 1993). La sentencia T-680 de 2012 fue otra de las que desarrolló ampliamente los derechos de una comunidad negra, en una isla del Caribe Insular (Sentencia T-680, 2012). En esta sentencia, no solo se hicieron importantes avances en materia normativa sobre la protección del territorio colectivo, sino también sobre sus derechos a la integridad étnica y cultural para la preservación de los usos, los valores, las costumbres y tradiciones, las formas de producción, la historia y la cultura, y todas las demás situaciones que definen e identifican a la comunidad desde el punto de vista cultural y sociológico, así como la defensa de su particular cosmovisión espiritual o religiosa, es decir, todos aquellos aspectos que la hacen diversa frente al grupo que podría definirse como predominante.

En materia de consulta previa, también se han expedido importantes sentencias que determinan su contenido y alcance. La Corte Constitucional en las sentencias C-030 de 2008, C-175 de 2009, T-769 de 2009, y en la T-129, 2011 ha especificado aspectos como la oportunidad, los requisitos, los lineamientos y los actores de la consulta previa. Desde allí, se han definido los estándares para entender su naturaleza de previa, libre e informada.

Para esta investigación se tuvieron en cuenta todos estos marcos normativos, pero en especial la voz de la comunidad, plasmada en algunos documentos y documentales, que reflejan el sentir de los Consejos Comunitarios. Se accedió al Documento de Impactos y Medidas del Plan Integral Participativo de la Administración de Baldíos de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo del 30 de julio de 2013, en el cual se da una respuesta a una consulta previa y se hicieron manifestaciones como esta:

Para nosotros este proyecto reviste un desconocimiento intencionado con el objetivo de seguir impidiendo e invisibilizando el ejercicio de nuestros derechos como comunidad negra, planteándonos con él un componente de participación sesgada que no representa un verdadero ejercicio de nuestros sueños, anhelos y aspiraciones como comunidad negra, y es que el término participación va más allá de realizar reuniones informativas y obtener el consentimiento de la comunidad para alcanzar las metas que una persona o entidad proponga bajo su visión e intereses. La participación étnica debe ser entendida dentro del derecho fundamental bajo aristas de efectividad, eficacia y en libertad, que permitan alcanzar el desarrollo no solo como individuo sino como colectivo que tiene derecho a soñar, sentir, expresar y ver de formas diferentes, pues sus condiciones sociales, culturales, ambientales, y económicas siempre han sido diferentes³.

También se revisó el documento denominado “Comunicado Oficial islote Santa Cruz”(2013), y que fue publicado, en parte, en la revista Oraloteca y donde se manifestó la inconformidad sobre algunos temas relacionados con su forma de vida. En este se expresó la inconformidad sobre la mirada respecto de sus costumbres, su opción propia de desarrollo y la defensa de sus derechos.

³ Óscar Chávez de la Rosa. Nativo y Abogado de las Comunidades Negras de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo

12.3. LA METODOLOGÍA APLICADA, EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y LA GESTIÓN DEL RIESGO

En la metodología planteada, se establecía que se utilizaría el método PANEL (Participación, Rendición de Cuentas, No discriminación, Empoderamiento y Relación con estándares legales) de formulación de políticas públicas con enfoque en derechos humanos. En este proyecto se tuvieron en cuenta todas estas exigencias. En el análisis de cada una, se cruzan las categorías jurídicas y, en específico, el alcance y el contenido de los derechos de las comunidades negras y, por supuesto, del derecho a la alimentación.

De acuerdo con lo anterior, en materia de participación, el proyecto tuvo en cuenta que se estaba trabajando con una comunidad negra organizada como Consejo Comunitario desde el 2011 y reconocida por la Alcaldía de Cartagena de Indias por medio de la Resolución 4242. Reconocimiento como comunidad negra del islote (2011). En ese sentido, la autoridad con la que se tuvo relación fue con la Junta del Consejo y con su Representante Legal, quienes desde sus posibilidades, coordinaron la gestión de las encuestas, la obtención y la sistematización de los resultados⁴. En estrecha relación con el marco de derechos de esta comunidad, se le dio especial importancia a los saberes tradicionales y a la voz de la comunidad en cuanto al diseño de la metodología de trabajo, respetando siempre sus espacios y escenarios de actividades diarias. En razón a que el proyecto fue liderado por el Consejo Comunitario, fue innecesaria la realización de una consulta previa.

En materia de no discriminación, además de aplicar el derecho a la igualdad, con todas las variables que esto implica, se adaptaron los derechos diferenciales de una comunidad negra y que han sido reconocidos por la Corte Constitucional colombiana en sentencias como la T-680 de 2012 y reivindicados por la misma comunidad en varios espacios políticos e institucionales, en especial, por medio del Documento de Impactos y Medidas, en el marco de la consulta previa del Plan Integral Participativo de la Administración de Baldíos de los Archipiélagos del Rosario y de San Bernardo, realizada entre febrero 20 a junio 4 de 2013. En este sentido, se analizaron los impactos de las posibles distintas amenazas y los factores de vulnerabilidad a través de la óptica de los derechos a la identidad, a la autonomía, a la opción propia de desarrollo, a la participación y a la propiedad colectiva. Variables como la falta de claridad sobre la titulación colectiva y los usos asociados al territorio marítimo, en espacios como los de un Parque

⁴ Esta actividad fue asesorada por las estudiantes practicantes de Antropología de la Universidad del Magdalena Sandra Armesto y Amalia Ramos.

Natural y un Área Marina Protegida, fueron identificadas como factores de riesgo para la disponibilidad y la accesibilidad alimentaria. Sobre esto se hará un mayor análisis más adelante.

En cuanto al empoderamiento, el diseño e implementación del proyecto tuvo como uno de sus objetivos el fortalecimiento de las capacidades de resistencia y resiliencia de la comunidad negra del islote Santa Cruz. Por supuesto, en razón a la limitación temporal y de recursos del proyecto, resulta imposible lograr completamente lo propuesto, pero la participación activa de la comunidad en la gestión de la información y la obtención de los resultados es por sí misma un producto que contribuye al empoderamiento de la comunidad.

En materia de relación con estándares legales, existen dos sistemas generales que se aplicaron en la realización de esta investigación. Por un lado, se tuvo en cuenta el sistema general propio de las exigencias en materia de desarrollo y, por otro, como ya se mencionó anteriormente, se hizo especial énfasis en cuanto a la importancia de la aplicación como medios y como fines de los derechos de las comunidades negras. En razón a que la variable objeto de investigación es la seguridad alimentaria, se tuvieron en cuenta los criterios de seguridad alimentaria, a partir de la protección, garantía y respeto del derecho a la alimentación. Se pretendió cierta coherencia entre los sistemas de desarrollo y los sistemas de derecho. Es decir, la interpretación de los derechos tuvo en cuenta un modelo de desarrollo humano, usando, por supuesto, los criterios de la seguridad humana y, en consecuencia, se aplicaron los estándares más garantistas de derechos de comunidades negras. Así, para el primer sistema se tuvo en cuenta lo exigido por el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, es decir, la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, y lo establecido en el artículo 2.1 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo “La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”.

Para el segundo sistema de adecuación, se tuvo en cuenta el marco normativo internacional y nacional de los derechos de las comunidades negras y/o afrodescendientes. Es decir, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los artículos 1, 7 y 70 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 70 de 1993, y la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial lo establecido en la sentencia T-680 de 2012, por ser una decisión en la que se estudió el caso de una comunidad negra con características muy similares a la comunidad negra del islote, en cuanto

a origen ancestral, ubicación geográfica, condiciones socioeconómicas, y necesidades alimentarias⁵.

Desde una perspectiva humana, cualquier acción que se haga en el islote Santa Cruz tiene que tener en cuenta la naturaleza de derechos diferenciales de la comunidad negra⁶ que ha habitado este territorio desde hacer más de 150 años.

12.4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: FOTOGRAFÍA DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL ISLOTE SANTA CRUZ A PARTIR DE LOS DATOS ENCONTRADOS

Los datos analizados mostraron que en promedio los hogares se organizan siguiendo una distribución normal con un valor acumulado de 442 personas. Los valores analizados arrojan un valor promedio de 4,42 personas con una desviación estándar de 2,34. Se destacan valores mínimos de una persona por núcleo familiar hasta 11 personas vivienda. En la tabla 1 se muestra la ocupación declarada por la comunidad del islote.

<i>Ocupación declarada</i>	<i>% Población</i>	<i>Ocupación declarada</i>	<i>% Población</i>
Agricultor	0,23	Manicure	0,23
Ama de casa	15,38	Mecánico	0,23
Artesanato	0,68	Mesero	0,26
Barman	0,45	Niñera	0,23
Buceador	2,94	Oficios varios	4,98
Camarera	0,15	Pensionado	0,15
Carpintero	0,45	Pescador	11,09
Cocinera	1,58	Profesora	0,45
Comerciante	1,81	Sin	13,35
Enfermera	0,23	Turismo-Guía	8,60
Estudiante	26,92	Venta Comidas	1,81
Hogar	1,81	Venta Gasolina	0,23

⁵ En esta sentencia se decidió sobre la protección del derecho a la titulación colectiva de la comunidad negra de Orika en las Islas de Nuestra Señora del Rosario.

⁶ En este artículo tiene en cuenta la discusión que existe entre la denominación de estos pueblos tribales como comunidades negras y afrodescendientes. Se escoge la primera forma, en razón a que esta comunidad lo ha decidido así.

<i>Ocupación declarada</i>	<i>% Población</i>	<i>Ocupación declarada</i>	<i>% Población</i>
Incapacidad	0,23	Vigilante	1,58
Lanchero	0,68		
Lavandera	0,68		

Tabla 1. Ocupación en porcentaje de la población del islote.

Fuente: elaboración propia.

Análisis de encuesta realizada durante el periodo comprendido entre octubre de 2014 a febrero de 2015. Total población sobre la que se realizó el análisis 442 personas.

En cuanto actividades relacionadas directamente con alimentación se pueden agrupar en agricultor, con solo el 0,23 %; pescador, 11,09 %; venta de comidas con 1,81 %.

Se destaca un 13,35 % de la población sin actividad u ocupación que corresponde a niños o personas de la tercera edad sin capacidad de trabajo; además, es notorio que el 26,92 % de la población sea estudiante. Debe resaltarse que esta población es la llamada a entender los procesos de seguridad alimentaria, sin capacitación o sensibilización, lo que imposibilita que haya un cambio.

<i>Cosas más importantes en la vida</i>	<i>Porcentaje</i>
Familia	48,3
Hijos/as	20,7
Trabajo (pesca, turismo, seguridad)	5,7
Salud (incluye puesto de salud, hospital, etc.)	4,6
Vivir bien	2,3
Agua	0,0
Padre/Madre	1,1
EDUCACIÓN	1,1
Dios	5,7
Plantas	0,0
Animales	1,1
hogar	3,4
Amor	0,0

<i>Cosas más importantes en la vida</i>	<i>Porcentaje</i>
Isla	0,0
Salir adelante	0,3
Progreso	0,0
Esposo	0,0
Amigos	0,0
La vida	1,1
Tranquilidad	1,1
Vivir en LAS ISLAS	0,0
La alimentación	0,0
Estar bien en la comunidad	1,1
La iglesia	0,0

Tabla 2. Percepción de la población sobre las cosas más importantes en la vida.

Fuente: elaboración propia.

Los datos fueron analizados a partir de códigos establecidos en los formatos de pregunta de la encuesta aplicada entre octubre de 2014 y febrero de 2015.

La percepción sobre las cosas más importantes en la vida es la familia en donde junto con el ítem de hijos representa el 70 %, lo que muestra el compromiso arraigado de la comunidad independiente de los otros. Es de destacar que los ítems trabajo, salud y vivir bien, tienen porcentajes bajos dentro de la priorización. Pareciera que es el bienestar de la familia lo que prima para cada uno como individuo independiente de los medios o los recursos disponibles.

<i>Cosas más importantes para la comunidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Autoridad	9,30
Unión	10,47
Trabajo comunidad	3,49
Conciencia ecológica	6,98
Conservación	0,00
Luz	30,23
Educación (incluye guarderías, colegios, universidades, etc.)	6,98

<i>Cosas más importantes para la comunidad</i>	<i>Porcentaje</i>
Basuras y aseo	2,33
Agua	13,95
Alimentación	0,00
Empleo	2,33
Salud (incluye pesto de salud, hospital, lancha ambulancia)	8,14
Recreación	0,00
Gas	0,00
Medio ambiente	0,00
Los niños	1,16
Infraestructura (casas, cocina, baño, calles, muelles, puentes)	2,33
La comunidad	1,16
Titulación	1,16

Tabla 3. Percepción de la población sobre las cosas más importantes para la comunidad.

Fuente: elaboración propia.

Los datos fueron analizados a partir de códigos establecidos en los formatos de pregunta de la encuesta aplicada entre octubre de 2014 y febrero de 2015.

Se evidencia en la tabla 3 que lo que más interesa es la convivencia, y dentro de ella la autoridad; también los recursos que hacen que la vida en comunidad mejore como son energía (que lo han priorizado con un 30 %), agua, salud, educación y empleo. Lo que podría inferirse en forma global es que la comunidad considera que tiene garantizado el alimento permanentemente y no visiona ningún riesgo a futuro porque hay un desconocimiento de la relación ingesta y valor nutricional.

En cuanto al uso de agua para cocinar en la población encuestada el 83 % manifiesta que utiliza el agua almacenada para cocinar, sin embargo en el análisis de los datos obtenidos de los usos del agua de pozo solo el 6 % lo utiliza para cocinar y el 76 % es usado para lavar.

Los datos analizados corresponden a una muestra de 442 personas durante el periodo comprendido entre octubre de 2014 a febrero de 2015.

Consumo/ Semana	% Frutas	% Vegetales	% Carne	% Pollo	% Pescado	% Cerdo	% Caracol, pulpo, langosta	% Arroz, papa, yuca, plátano	% leche	% huevos	% Queso	% Slachicha(ón)	% Legumbres
No como	31	8	12	10	6	29	37		20	20	10	24	9
Una vez	19	10	17	15	5	35	26	1	11	18	21	15	17
Dos veces	11	17	27	24	3	14	10	0	11	20	18	14	26
Tres veces	5	10	14	19	9	5	5	0	8	7	15	6	34
Cuatro veces	5	5	2	4	7	4	1	1	2	5	6	2	3
Cinco veces	5	1	5	2	3	0	0	0	2	1	4	0	1
Seis veces	1	1	2	2	1	0	2	1	4	1	2	1	1
Todos los días	12	47	19	23	63	6	8	95	34	25	19	35	6
Poco/A veces	11	1	1	1	2	7	10	0	7	2	5	2	3

Tabla 4. Periodicidad de consumo de tipos de alimentos en el islote.

Fuente: elaboración propia.

12.5. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS DE VULNERABILIDAD, ACCESIBILIDAD Y DISPONIBILIDAD EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Con respecto a la tendencia de consumo de alimentos los datos de la encuesta muestran:

Que los productos que no consumen o consumen pocas veces se encuentran en mayor a menor porcentaje así: caracoles, pulpos y langostinos con casi un 50 %, producto que al hacer parte de sus recursos de fácil accesibilidad, no es consumido por la comunidad, podría considerarse que lo prefieren para la venta. En un segundo lugar se ubican las frutas con un 42 %, lo cual podría influir en la baja ingesta de micro elementos, vitaminas o antioxidantes de origen natural.

En cuanto al consumo diario se resalta un 95 % de consumo de arroz, yuca y plátano, seguido por un 63 % de pescado y un 47 % de vegetales, lo que evidencia una dieta rica en carbohidratos y con niveles moderados de

proteína. Sin embargo, es notoria la influencia de alimentos procesados tipo salchichón que representan según los datos analizados el 35 % del consumo.

Es de resaltar que alguna parte de la población tiene preferencia por consumir carne de cerdo por lo menos una vez a la semana con un 35 %.

En cuanto a leche se encuentran dos datos que contrastan: por un lado el 20 % no la consume, pero cuando se observa la frecuencia de todos los días, los datos mostraron un 34 % que podría estar asociado al consumo que realizan los niños.

Los datos anteriormente descritos sirven para analizar los principales aspectos de vulnerabilidad en cuanto a seguridad alimentaria y las posibles amenazas que pueden estar impactando a la población del islote, si se tiene en cuenta el artículo 39 relacionado con Obligaciones Internacionales que hace referencia a

La asistencia alimentaria debe prestarse, en la medida de lo posible, de modo que no afecte negativamente a los productores locales y a los mercados locales y debe organizarse de manera que facilite el retorno a la autosuficiencia alimentaria de los beneficiarios. La asistencia debe basarse en las necesidades de los beneficiarios previstos. Los productos que figuren en el comercio internacional de alimentos o en los programas de asistencia deben ser sanos y ser aceptables culturalmente para la población receptora⁷.

En el contexto de este estudio se hace evidente que la población no ha tenido un programa de autosuficiencia alimentaria, dado por el entorno en el cual desarrollan sus actividades productivas. Es claro que una actividad que tiene relación con el abastecimiento y la disponibilidad de alimentos como lo es la pesca influye directamente en la periodicidad de consumo; sin embargo, alimentos que no son perecederos como arroz, plátano, papa y yuca se convierten en productos que se adaptan a las necesidades de la comunidad, ya que el consumo de estos productos ricos en carbohidratos se convierten en la principal fuente de alimentación y las preparaciones a partir de ellos son en su mayoría productos fritos.

Estudios con metodologías similares realizados en Colombia, específicamente en zonas rurales de municipios de Aguadas y Palestina en Caldas (Tobasura Acuña, Patiño Murillo, & Salinas, 2013) mostraron alta vulnera-

⁷ Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), (20º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999).

bilidad desde el punto de vista alimentario, relacionado con las satisfacción de las necesidades de alimentación altamente dependiente de los ingresos de los hogares. En comparación con la población objeto de estudio, esta premisa es aplicable en su totalidad debido a que en la isla no existe ningún desarrollo de autoabastecimiento, porque solo uno de los integrantes de la comunidad se considera agricultor. En consecuencia, todos los alimentos los adquieren a través de la compra, porque como se expresó anteriormente los resultados de la pesca, no los consumen sino que los venden.

En el análisis de los datos se evidencia que existen algunos factores de vulnerabilidad que podrían aumentar el riesgo de inseguridad alimentaria de la comunidad negra del islote Santa Cruz. Esto, por supuesto, teniendo en cuenta algunas amenazas ya expresadas en este documento, tales como la falta de políticas públicas realmente participativas y que tengan como objetivo aumentar los índices de desarrollo humano de la comunidad o la constante vulneración y ausencia de reconocimiento de los derechos fundamentales al territorio colectivo, a la opción propia de desarrollo, a la autonomía y a la identidad.

Este análisis solo se concentrará en los factores de vulnerabilidad en materia de accesibilidad y disponibilidad a los alimentos. En este sentido, los conceptos adoptados y su respectivo análisis se explicarán a continuación.

La vulnerabilidad, según (Kohler, Bloemertz, & Jülich, 2004) es el grado de posibles daños o pérdidas en personas, bienes, instalaciones o medio ambiente que pueden ser afectados por la amenaza. Para identificar las vulnerabilidades, la metodología indica que primero hay que determinar cuáles son las bases de vida más importantes de la comunidad y hacer preguntas sobre lo que se produce, sobre los recursos de la comunidad, y la importancia que esta les atribuye a los mismos. La determinación de la vulnerabilidad se hizo a partir de valores cuantitativos, pero los resultados son de índole cualitativa, dado que la valoración es social y no en términos de daños o pérdidas de bienes.

En este sentido, ante la pregunta de cuáles son las cosas más importantes en la vida y para la comunidad, la alimentación obtuvo una calificación de 0.0 % en ambas respuestas. En cuanto a producción agrícola, los datos arrojados son nulos, pues al ser una isla con un suelo hecho de coral y de piedra, y con escasez de agua, resulta imposible una producción agrícola a cualquier escala. En este sentido, el abastecimiento de alimentos como las verduras, el plátano, y el arroz es externo. Por supuesto, el pescado y

los alimentos provenientes del mar predominan como producto principal en la base de alimentación y de economía de la región, sin embargo, dadas las graves consecuencias del cambio climático y la sobre explotación del recurso –en parte por las prácticas de extracción a gran escala de las multinacionales y en parte por algunos métodos usados por los isleños–⁸, el pescado y productos como el caracol pala cada vez son más escasos. Esto, junto con un análisis de la dimensión territorial, aumenta los factores de vulnerabilidad, pues es incierta la posibilidad de que el Estado reconozca a la comunidad negra como la legítima dueña de las demás islas de la región por virtud de su título ancestral. En este sentido, como primera conclusión se tiene que los factores de vulnerabilidad son de índole física (territorio y falta de reconocimiento), social (políticas públicas, planes y proyectos poco participativos y de empoderamiento), ambiental (cambio climático) y económica (aumento de los costos de abastecimiento alimentario y dependencia de agentes exógenos y de mercado para el abastecimiento).

Teniendo este análisis de vulnerabilidad, es necesario revisar cuándo se entiende que una comunidad tiene disponibilidad y accesibilidad de alimentos. Esto con el fin de cruzar lo normativamente exigido con los hallazgos de este proyecto. Así, según el Comité del PIDESC, la disponibilidad alimentaria que tiene el individuo ya sea directamente, explotando la tierra productiva y otras fuentes naturales de alimentos o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesaria la demanda. Por accesibilidad se entiende que esta sea económica, es decir, que se puedan asumir los costos financieros, personales o familiares relacionados con la adquisición de alimentos para lograr una alimentación adecuada. O física, es decir, que las personas tengan la posibilidad de tener los alimentos necesarios para su subsistencia.

En este sentido, la comunidad negra del islote Santa Cruz es vulnerable en materia de disponibilidad porque es inexistente la producción agrícola y por la escasez de los productos provenientes del mar. Sin embargo, esta conclusión, de todas maneras, puede matizarse, porque debe hacerse un análisis de lo adecuados que sean los sistemas de distribución, elaboración y

⁸ En las visitas de campo es posible constatar las reclamaciones de la comunidad sobre el estigma que existe para los pescadores y la misma población, los cuales son vistos como agentes de riesgo para el daño ambiental. La pregunta que siempre se hacían es ¿qué tan culpables son ellos en comparación con los agentes externos de extracción pesquera, si los nativos lo han hecho como práctica ancestral y para la supervivencia, y los otros lo han hecho solo para enriquecerse?.

comercialización para trasladar los alimentos a la comunidad. Esta segunda variable se sale del alcance de este proyecto, pero no obsta para que se pueda llegar a la conclusión de que, al menos, en cuanto a disponibilidad productiva, la comunidad negra del islote esté en riesgo de inseguridad alimentaria.

Respecto de la accesibilidad, es posible concluir que físicamente, si bien la comunidad negra del islote tiene la posibilidad de tener alimentos, llama la atención que ante las inminentes consecuencias del cambio climático y de la escasez del alimento, no exista una preocupación colectiva e individual frente al tema de la alimentación. Esto evidencia una falta de previsión y de preparación frente a posibles eventos de falta de alimentos. El componente económico de accesibilidad se escapa de los alcances de este proyecto; sin embargo, las amenazas políticas, asociadas al desconocimiento de derechos territoriales y de verdadero empoderamiento y participación de la comunidad son factores que la hacen vulnerable para emprender actividades productivas, de sostenimiento y subsistencia para su desarrollo humano.

CONCLUSIONES

La seguridad alimentaria en el islote de Santa Cruz como estudio de caso a través de la metodología de propuesta de política pública en gestión del riesgo, permitió analizar los principales aspectos que impactan en la vulnerabilidad en cuanto a seguridad alimentaria de la población.

En cuanto actividades relacionadas directamente con alimentación se pueden agrupar en agricultor con solo el 0,23 %, pescador 11,09 %, venta de comidas con 1,81 %.

Se destaca un 13,35 % de la población sin actividad u ocupación que corresponde a niños o personas de la tercera edad sin capacidad de trabajo; se resalta, además, que el 26,92 % de la población es estudiante. Esta población es la llamada a entender los procesos de seguridad alimentaria, sin capacitación o sensibilización, lo que imposibilita que haya un cambio.

Para la colectividad, lo que más interesa es la convivencia, y dentro de ella la autoridad, también los recursos que hacen que la vida en comunidad mejore como son energía (que lo han priorizado con un 30 %), agua, salud, educación y empleo. Lo que podría inferirse en forma global es que la comunidad considera que tiene garantizado el alimento permanentemente y no visiona ningún riesgo a futuro porque hay un desconocimiento de la relación ingesta y valor nutricional.

A pesar de lo expuesto anteriormente, el estudio arrojó que existe un alto riesgo de vulnerabilidad asociado al ingreso de las familias, porque en la medida en que no se autoabastecen, dependen de su ingreso económico para comprar a terceros los alimentos requeridos, alimentos que en muchos casos no hacen parte de su soberanía alimentaria. Esto puede aumentar su inseguridad alimentaria desde el punto de vista de algunas variables de la disponibilidad y la accesibilidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaldía de Cartagena de Indias. (22 de julio de 2011). Resolución 4242. Reconocimiento como comunidad negra del islote. Cartagena, Colombia.
- Beltrán, V. (2013). Tanto, tan invisible. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=gGOiAtNGx1I>
- Brunner, K. (2007). *Bolivia. Participatory Disaster Risk Management and food security in the Río San Pedro Watershed*. Bolivia: Jens Etter, Susanne Gotthardt, Hanna Sabaß, Thomas Schaef, Dr. Michael Siebert. Recuperado el 21 de agosto de 2015, de <http://star-www.giz.de/dokumente/bib-2008/gtz2008-0076en-risk-management-bolivia.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (12 de mayo de 1999). El derecho a una alimentación adecuada (Art 11). *Observación General N.º 12*. Ginebra, Suiza. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/15/PDF/G9942015.pdf?Ope>
- Congreso de Colombia. (24 de abril de 2012). Ley 1523. *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D. C., Colombia.
- Comunicado Oficial islote Santa Cruz (2013) recuperado el día 13 de diciembre de 2013, de la página web: <http://oraloteca.unimagdalena.edu.co/wp-content/uploads/2015/06/revista-oraloteca-junio-2-2.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (31 de marzo de 2007). Conpes 113. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/113.pdf>
- Donga, M. (2008). *Perú. Local capacity development for disaster risk management. Experiences of the "Disaster Risk Management for food security in Arequipa" Project*. Parú: Philipp Buss, Jens Etter, Thomas Lennartz, Julia Rehmet. Recuperado el 21 de agosto de 2015, de <http://star-www.giz.de/dokumente/bib-2008/gtz2008->

- Huertas Cárdenas, J. &. (2014). De los Modelos de Desarrollo al Derecho a la Igualdad. En G. R. Vargas, *Políticas de igualdad e intereses colectivos: Reflexiones y nuevos retos* (págs. 23 – 46). Bogotá: Grupo Editorial Ibá.
- Kohler, A., Bloemertz, L., & Jülich, S. (2004). *El análisis de riesgo: una base para la gestión de riesgo de desastres naturales ; manual*.
- Naciones Unidas. (3 de enero de 1976). Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado el 24 de agosto de 2015, de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Nussio, E., & Pernet, C. A. (13 de noviembre de 2013). The securitisation of food security in Colombia, 1970-2010. *Journal of Latin American Studies*, 45, 641-668. doi:10.1017/SS0022216X1300117X
- Organización de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. París, Francia. Recuperado el 23 de agosto de 2015, de http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (17 de noviembre de 1996). Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial. Roma, Italia. Recuperado el 28 de agosto de 2015, de <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>
- Sánchez Jaramillo, J. F., Escobar Martínez, L., Sotelo Díaz, I., & Cárdenas Poveda, M. (2014). La política pública del derecho a la alimentación en situaciones de desastre. Caso Chía-Colombia. Propuesta de política de gestión del riesgo con enfoque en seguridad alimentaria. En M. Gallo Callejas, M. V. Fernández Molina, N. Cobo Romaní, L. Pautassi, C. Zibecchi, P. Arcidiácono, O. C. Restrepo Yépes, *Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate* (págs. 293- 320). Medellín, Colombia: Universidad de Medellín.
- Sentencia T-188, Expediente T-7281 (Sala Tercera de Revisión, Corte Constitucional 12 de mayo de 1993).
- Sentencia C-030, Expediente D-6837 (Sala Plena, Corte Constitucional 23 de enero de 2008).
- Sentencia C-175, Expediente D-7308 (Sala Plena, Corte Constitucional 18 de marzo de 2009).
- Sentencia del 24 de noviembre, Radicación N°. 25000-23-25-000-2003-91193-01 (AP) (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejo de Estado 2011).
- Sentencia T-129, Expediente T-2451120 (Sala Quinta de Revisión, Corte Constitucional 3 de marzo de 2011).
- Sentencia T-680, Expediente T-1.842.451 (Sala Sexta de Revisión, Corte Constitucional 27 de agosto de 2012).

Sentencia T-769, Expediente T-2315944 (Sala Séptima de Revisión, Corte Constitucional 29 de octubre de 2009).

Tobasura Acuña, I., Patiño Murillo, M., & Salinas, F. A. (2013). Pobreza, medios de vida y seguridad alimentaria. El caso de los municipios de Aguadas y Palestina, Caldas, Colombia. *Sociedad y economía* 24. 231-262. *Sociedad y Economía*(24).

DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN:
ENTRE LA POLÍTICA PÚBLICA Y LAS DECISIONES JUDICIALES

Se terminó de imprimir en 2017
en Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Para su elaboración se utilizó papel Bond Bahía 75 gr
en páginas interiores y en carátula Propalcote 250 BD
la fuente usada es Egyptian505 BT a 11 puntos

La presente publicación constituye un insumo obligado no solo para investigadores y académicos, sino, además, para gobiernos nacionales, regionales y locales, jueces y diseñadores, ejecutores y evaluadores de políticas pública, y esperamos que el trabajo de las universidades que se vinculan al Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe siga arrojando resultados en este sentido, y que las fortalezca cada día más como actores que contribuyan de una forma más eficiente a la generación de capacidades y a la construcción de políticas públicas vinculadas con estas temáticas.

Luis Lobo Guerra
Coordinador Proyecto de Apoyo a la Iniciativa
América Latina y Caribe sin Hambre 2025

La presente obra trae un importante número de experiencias investigativas en relación con el derecho a la alimentación y el agua que, seguro, constituyen un insumo para estudiantes, docentes, investigadores y responsables del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en la materia. Como punto de partida, además, constituye un referente obligado para darles continuidad a los debates en relación con el derecho a la alimentación y la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional.

César Augusto Molina - Saldarriaga
Olga Cecilia Restrepo - Yepes
Coordinadores Académicos

En colaboración con:



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Observatorio
del Derecho a la Alimentación
en América Latina y el Caribe

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN



Universidad
Pontificia
Bolivariana



19298ES