

# El enfoque legal contra el hambre: el derecho a la alimentación y las leyes de seguridad alimentaria

Jose Luis Vivero Pol<sup>1</sup>

Tener hambre es como tenazas, es como muerden los cangrejos, quema, quema y no tiene fuego: el hambre es un incendio frío.  
**Pablo Neruda, El gran mantel, Estravagario, 1958**

**RESUMEN.** *América Latina está a la vanguardia mundial en cuanto al conocimiento, protección y justiciabilidad del derecho a la alimentación. Este trabajo analiza los avances en marcos legales que incorporan el derecho a la alimentación, tanto en la Constitución, como en leyes nacionales y sub-nacionales. La primera oleada de promoción del derecho a la alimentación (2005-2009) dejó un saldo de 7 leyes aprobadas y 10 propuestas de ley en debate. La segunda oleada (2010-2015) debería poner su acento en aprobar las propuestas pendientes, que se hagan operativos los sistemas nacionales creados por las leyes ya existentes, que se amplíen los canales para promover la exigibilidad de este derecho, así como los espacios de participación y contraloría social y, finalmente, que se desarrollen los aspectos prácticos del derecho a la alimentación a nivel municipal y local, mucho más cerca de los hambrientos.*

## 1.- Una región a la vanguardia mundial del derecho a la alimentación

América Latina está en a la vanguardia mundial en cuanto al reconocimiento y a la incorporación del derecho a la alimentación en los marcos jurídicos y constitucionales nacionales. No hay ninguna otro continente (Norte América, Europa, Asia, África u Oceanía) donde haya tanta efervescencia en materia de reforma legal, institucional y de reivindicación de la sociedad civil, incluyendo los tímidos avances en la justiciabilidad. Esta dinámica, muy ligada también a la reivindicación de la soberanía alimentaria en la cual el derecho a la alimentación se integra perfectamente, viene alimentada por una sociedad civil demandante, unos gobiernos y poderes legislativos receptivos y una cooperación internacional colaboradora. Como ejemplo, valga mencionar las propuestas de ley de seguridad y soberanía alimentaria de México, Perú, Bolivia o El Salvador, todas ellas presentadas a los congresos por colectivos de organizaciones de la sociedad civil, y siendo aceptadas y registradas, aunque todavía no han pasado el trámite parlamentario para convertirse en leyes. Por otro lado, tenemos las propuestas de ley presentadas por los Gobiernos a los Congresos, como la de Brasil, Guatemala o Ecuador, que han corrido mejor suerte y todas ellas son actualmente leyes vigentes. También los congresos y sus diputados han sido activos a la hora de presentar propuestas de ley de seguridad y soberanía alimentaria, como las iniciadas en Nicaragua, República Dominicana o Paraguay. Finalmente, no podemos dejar de mencionar el poco visible pero eficiente papel de apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, especialmente de la FAO y el ACNUDH, para que estas leyes cuenten con el mejor articulado y recojan las disposiciones ya aprobadas a nivel internacional, abriendo espacios para la justiciabilidad, la no discriminación de los grupos étnicos, la contraloría social o la construcción colectiva de la propia ley y su reglamento. Sin embargo, este avance notable en marcos legales no ha refleja una mejor situación de los hambrientos de la región...

## 2.- América Latina y su paradoja alimentaria: más alimentos para más hambrientos

El mundo está sumido en medio de una impresionante crisis económica que destruye empleos a un ritmo vertiginoso y que ha hecho aumentar el número de hambrientos en el mundo en más de 100

---

<sup>1</sup> Coordinador de Acción contra el Hambre (ACF-E) para Centroamérica, Managua, Nicaragua. Email: [hom-ca@acf-e.org](mailto:hom-ca@acf-e.org)

millones en sólo dos años. Entre 2005 y 2008, cerca de 200 millones de personas cayeron en la pobreza extrema por efecto del alza de los precios de los alimentos (Banco Mundial, 2008). Si nos detenemos brevemente a analizar las cifras de hambrientos que anualmente proporciona FAO, vemos que esas cifras no dejan de crecer a un ritmo que da pavor. En 2005 eran 848 millones, en 2007 eran ya 923 y en 2008 alcanzaron 963 millones, llegando a 1020 millones a finales del 2009. En cuatro años, los años de la crisis alimentaria y la crisis económica, ha aumentado en 172 millones el número de hambrientos, y todavía se espera que esa cifra siga creciendo. Al igual que en 1974, el periodo 2007-2008 será recordado en los libros de historia como el año en el que el mundo se asustó de nuevo ante el alza desmesurada de los precios de los alimentos. Los principales rubros alimentarios subieron a nivel mundial con una rapidez y un margen que hizo desestabilizarse a todas las economías, y cerró la época de los alimentos baratos y garantizados. Durante las numerosas “rebeliones por los alimentos” del 2008, los políticos descubrieron que el hambre de sus ciudadanos puede llegar a desestabilizar el país. Esto le dio una nueva dimensión al hambre y a su némesis, el derecho a la alimentación, y ahora empieza a considerarse como otro elemento más de la seguridad global. El hambre ha pasado definitivamente a ser un tema político, cuya solución vendrá de una combinación de voluntad política y obligaciones legales.

Entre 1990 y 2006, los países de América Latina y el Caribe lograron reducir el total de personas con hambre de 53 a 45 millones (del 13% al 8%), mostrando un notable contraste frente a la tendencia global de aumento del hambre en el mismo periodo. Sin embargo, las crisis combinadas del alza de los precios de los alimentos (2007-2008) y la financiero-económica (2008-2009) arruinaron, en tan sólo tres años, los avances conseguidos en quince. Para finales del 2009 la región habrá alcanzado ya los 53 millones de hambrientos, los mismos niveles que en 1990 (FAO, 2009a). Esto representa el 10% de población sin acceso suficiente a alimentos, en una región excedentaria en producción y exportación. La región genera un 30% más de los alimentos necesarios para que todos los latinoamericanos coman bien, si el acceso a esos alimentos fuera equitativo. El problema principal para lograr la seguridad alimentaria radica en las posibilidades de acceso. Es decir, existen grupos de población que no cuentan con el ingreso suficiente para acceder a los alimentos disponibles en el mercado ni a los recursos para poder producirlos en un sistema de autoconsumo. La CEPAL estableció que en un solo año ha aumentado en 9 millones el número de pobres en la región, pasando de 180 millones en 2008 a 189 millones en 2009 (CEPAL, 2009). En resumen, más de un tercio de la población latinoamericana es pobre y cerca de un cuarto es indigente.

Como consecuencia de todo lo anterior, la mayoría de los países de América Latina le han dado una alta prioridad a la cuestión alimentaria, tendencia que venía desde antes de la crisis alimentaria pero que se ha visto claramente reforzada como reacción a la misma, y tanto el derecho a la alimentación como la soberanía alimentaria están progresivamente insertándose en los marcos legales y las prioridades políticas nacionales. El derecho a la alimentación se está consolidando como el marco legal y conceptual alrededor del cual se debe articular el combate al hambre a nivel nacional. Este es un derecho para todos los ciudadanos, y que conlleva una doble dimensión: estar libre de hambre y tener una alimentación adecuada, tanto en cantidad como en calidad, que esté libre de riesgos e incertidumbre, y que pueda ser conseguido por cada persona gracias a su propio esfuerzo, y no a la caridad del estado o de terceras personas. El derecho a la alimentación es parte de los derechos mínimos que toda sociedad debe garantizar, asociado directamente al derecho a la vida, pues el que no come, se muere.

### **3.- ¿Cómo han contribuido los DESC a la construcción de los Estados y la ciudadanía en América Latina?**

La perspectiva de derechos en América Latina tiene sus raíces en los procesos de construcción de los Estados-Nación de la región, previos incluso a la etapa independentista que daría forma a las nuevas repúblicas latinoamericanas. La emancipación de la oligarquía latinoamericana inspiró cierta tendencia a la libertad y a la construcción de un sistema político que garantizara la igualdad de los ciudadanos. Ya Fray Bartolomé de las Casas se dedicó a la defensa de la población indígena, explotada por el sistema de encomiendas, e intentó propagar el concepto de unidad de la especie humana, basándose en la igualdad entre los seres humanos, y por tanto igualdad de derechos entre europeos y pueblos indígenas (Carozza, 2006). Sin embargo, la influencia de los derechos económicos, sociales y culturales perdió fuerza una vez que se verificaron los procesos independentistas en América Latina, y los derechos civiles y políticos adquirieron relevancia a partir de su inserción en las cartas constitucionales, impulsados por las elites emancipadas. En este primer período, la prioridad para el Estado fue consolidarse como figura soberana y no tanto garantizar los derechos de todos sus ciudadanos. No olvidemos que la razón de ser de los derechos sociales es una razón igualitaria. Todos ellos tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen (Bobbio, 1995). Además, en muchos países no se había resuelto el conflicto entre el Estado y los sectores indígenas, y éstos gozaban de menos derechos.

La expansión urbana trajo consigo la emergencia de importantes sectores medios, en gran medida educados, que comenzaron a reclamar una mayor participación política (Malamud, 1997). Los sectores obreros y campesinos planteaban demandas sociales orientadas a mejorar su contexto social y sus condiciones laborales. He ahí los dos espectros de derechos instalados en el debate público en los albores del siglo XX: los derechos civiles y políticos desde las clases medias y los derechos sociales desde los sectores obreros. Bajo esta presión, los estados populistas insertaron elementos de derechos económicos y sociales en el ordenamiento jurídico de la región. Es preciso destacar el caso de México, donde este proceso se materializó mediante un proceso revolucionario, institucionalizado con la Constitución Política de 1917, la primera “de todo el mundo que incorpora amplias garantías y protecciones sociales y económicas” (Carozza, 2006). La influencia del constitucionalismo mexicano se expandió a toda la región durante las décadas posteriores.

Conviene recalcar que los derechos económicos, sociales y culturales, a pesar de su temprano tratamiento en la América colonial, tardaron en alcanzar un espacio de inserción institucional, en parte por constituir demandas de los sectores más excluidos de la sociedad latinoamericana. Ahora bien, hay que destacar la importante participación de la región en la inclusión de los DESC en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, donde países como Brasil, Panamá, Chile, Cuba, República Dominicana, México, Venezuela y Uruguay tuvieron un rol principal, aunque luego, durante la Guerra Fría, en la región se produjo un cierto adormecimiento debido a la controversia generada entre los derechos sociales y políticos desde los bloques internacionales dominantes.

Los procesos de re-democratización del último cuarto del siglo XX en América Latina han permitido notables avances en la vigencia de los derechos civiles y políticos, violados durante las dictaduras (Garretón, 1989). Sin embargo, esos mismos avances han puesto en evidencia el rezago que tiene la región en materia de aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona el goce de un nivel de vida adecuado, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Este

nuevo ciclo democrático ocurre en condiciones de debilitamiento del Estado nacional por efecto de los procesos de globalización y la profundización de las inequidades sociales por las políticas de ajuste estructural y de reforma del Estado. El proceso de avance hacia la exigibilidad de los DESC es una asignatura pendiente para la democracia, cuyo persistente incumplimiento debilita crecientemente el prestigio del ideal democrático (Vivero & Ramírez, 2009a). Los derechos económicos, sociales y culturales quedaron pues a la deriva y han vivido un proceso de reposicionamiento más tardío, donde la comunidad internacional ha jugado un rol primordial para visibilizar la necesidad de respetar, proteger y hacerlos efectivos en virtud de la gobernabilidad democrática, lo que ha traído una lenta instalación, aunque con fuerza, en la agenda política de la región.

El principal obstáculo para el goce de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido, hasta la fecha, la falta de voluntad política en las élites dirigentes<sup>2</sup>. La falta de voluntad política está mostrada, primero, por un desarrollo tardío del concepto de derechos económicos, sociales y culturales, en comparación con los derechos civiles y políticos (UNESCO, 2003). Históricamente, hubo una brecha ideológica entre ambos tipos de derechos, pues los civiles y políticos fueron priorizados por el Bloque Occidental, durante la Guerra Fría, mientras que los derechos económicos y sociales fueron el caballo de batalla de los países del Bloque Comunista. De ahí que los derechos sociales salieran como perdedores de la batalla ideológica entre las superpotencias, a pesar de no tener nada que ver con el tema, puesto que los derechos humanos no tienen ideología política ni adscripción partidista. De ahí, que los principales opositores actuales a su pleno desarrollo y justiciabilidad sean precisamente países del Bloque Occidental, que han salido reforzados desde la caída del Muro de Berlín.

Por ejemplo, si analizamos el desarrollo histórico y el impulso político comparado entre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) vemos diferencias muy importantes. En el PIDCP se consagra la justiciabilidad de los mismos al reconocer el derecho humano a accionar contra la violación de los derechos civiles y políticos ante los órganos internos de justicia, cosa que no existe en el PIDESC. De hecho, el Protocolo Facultativo que permite canalizar los reclamos internacionales a las violaciones de los derechos civiles y políticos en el ámbito nacional, fue preparado y aprobado en paralelo con el Pacto, y ambos fueron adoptados el 16 de Diciembre de 1966 y entraron en vigor el 23 de Marzo de 1976. Actualmente, Marzo 2010, hay 113 países que han firmado y ratificado el protocolo de PIDCP, con lo cual declaran su apoyo a la justiciabilidad plena de este tipo de derechos. Sin embargo, el PIDESC, que fue aprobado y entró en vigor en las mismas fechas que el PIDCP, no ha podido contar con un Protocolo Facultativo hasta diciembre 2008, que son 32 años después de su entrada en vigor.

El Protocolo Facultativo de PIDESC fue aprobado por la Asamblea general de Naciones Unidas en diciembre 2008 y presentado para firma de los países en una ceremonia que tuvo lugar en la oficina central de Naciones Unidas en Nueva York el 29 de Septiembre de 2009. Hasta la fecha de redacción de este informe, 30 países lo han firmado, pero todavía estamos lejos de las 10 ratificaciones necesarias para que el Protocolo entre en vigor. Las ratificaciones las hacen los parlamentos y asambleas nacionales. De los 31 países que han firmado su adhesión, 7 son de

---

<sup>2</sup> Tal y como señaló acertadamente Anne Marie Lizzin, que fue la anterior Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el tema de derechos humanos y extrema pobreza.

América Latina<sup>3</sup>, lo cual refuerza la idea de la importancia que le da esta región a los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual queda todavía más claro con los notables avances en el impulso al derecho a la alimentación y su marco legal nacional y regional.

Este protocolo proporciona el canal para tramitar las quejas de violaciones de los derechos sociales a nivel internacional, una vez que los canales de reclamo y resarcimiento han sido ya explorados, sin éxito, a nivel de cada país. Un protocolo parecido funciona desde hace muchos años para el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y ha sido un instrumento fundamental para avanzar en la jurisprudencia necesaria para consolidar estos derechos. Sin embargo, el grado de protección y reconocimiento que gozan los derechos civiles y políticos no ha sido el mismo para los “otros” derechos económicos, sociales y culturales. De hecho, la falta de voluntad política y las innumerables trabas diplomáticas han ocasionado un retraso de más de tres décadas en la adopción de este protocolo facultativo.

Por otro lado, esta falta de voluntad política tiene su correlación con la concepción que se ha tenido del Estado y de su papel respecto del desarrollo económico y social de los países durante los años 90 y parte del nuevo siglo. Esta visión preponderante de un “estado mínimo”, cuyo único rol aceptado era el de garante del mercado y árbitro de las relaciones económicas, ha tenido un efecto letal en la materialización de los DESC para todos los ciudadanos, así como la constante negación de la justiciabilidad de los mismos (Golay, 2009; Vivero & Scholz, 2009). La incipiente consolidación de los DESC en los ordenamientos legales nacionales se evidencia por el desarrollo tardío del concepto de DESC, en comparación con el concepto de derechos civiles y políticos; por el bajo desarrollo de instrumentos jurídicos que apoyen la exigibilidad de los DESC a nivel nacional; y por la debilidad de la supervisión internacional, materializada en marcos legales y peso político, para la protección de los DESC a nivel nacional<sup>4</sup>.

Entre los obstáculos más ampliamente mencionados por los expertos para la plena realización de los DESC en la región, tenemos los siguientes: a) la ausencia de canales adecuados, judiciales, administrativos y cuasi-judiciales, para tramitar denuncias de violaciones de estos derechos; b) la ausencia de su formulación legal en algunos países, estando incluso ausentes de las Cartas Magnas en muchos casos; c) la prioridad del ajuste estructural frente al gasto público en las políticas económicas de corte neoliberal y d) la “progresividad” en su aplicación a todos los ciudadanos, limitando su alcance en función de la “máxima asignación de recursos disponibles”. Las dos cláusulas entrecomilladas proceden de consideraciones recogidas textualmente en el PIDESC, y que dejan una vía abierta por donde se escapan las obligaciones legales de acción inmediata de este tratado internacional. La implementación progresiva no marca plazos temporales, y la no concreción de montos financieros deja abierta a consideración de cada Gobierno la asignación presupuestaria para garantizar estos derechos.

---

<sup>3</sup> Argentina, Chile, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Uruguay.

<sup>4</sup> No olvidemos, por ejemplo, que apenas dos supuestos de violación de los DESC son justiciables según en Protocolo de San Salvador de la Carta Interamericana de Derechos Humanos, quedando el derecho a la alimentación fuera de esta posibilidad. Otro ejemplo es el enorme retraso que ha tenido la aprobación del Protocolo Facultativo del PIDESC, que sólo a finales de Diciembre de 2008 pudo ser ratificado por la Asamblea General de Naciones Unidas, entrando en vigor cuando 14 estados lo ratifiquen. En el momento de escribir este documento, ningún estado lo había hecho. Este protocolo, que permite quejarte por la violación de un DESC ante un comité internacional, ha entrado en vigor 30 años después del protocolo de los derechos civiles y políticos, lo que da una idea del avance de unos con respecto a otros.

No obstante, la obligación esencial recogida en el PIDESC es *adoptar inmediatamente* las medidas necesarias para la satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, hasta el máximo de los recursos disponibles. Lo que el PIDESC no dice es que se deban *adoptar progresivamente medidas*: las medidas hay que adoptarlas hoy, no progresivamente, para que el goce de los derechos humanos vaya progresando. En esto el Comité de Derechos Humanos ha insistido mucho porque algunos estados, cuando presentan su informe, dicen estar implementando medidas progresivamente.

Finalmente, otro de los argumentos que se esgrimen en contra de hacer operativos los DESC a nivel nacional es que requieren de una acción positiva del Estado, muy vinculada a las políticas públicas y al gasto social y que, por tanto, no es posible que este accionar público sea controlado judicialmente. Quedaría en la esfera de los programas políticos y no tanto de los mandatos judiciales. Pero esto no es cierto, puesto que los estados que forman parte del PIDESC han suscrito una obligación legal bajo las reglas del derecho internacional público, y por tanto están obligados a cumplir dicho contrato, siendo los tribunales nacionales e internacionales que hayan sido legalmente mandatados para supervisar tal fin (la Corte Penal Internacional o la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas) los encargados de velar por ese acuerdo, y recoger las denuncias por violaciones de dichos acuerdos. Los tribunales nacionales si son competentes para velar por el cumplimiento del PIDESC. Lo que sí es básicamente cierto es que los derechos civiles y políticos implican por parte del Estado obligaciones de no hacer, y que si se hace eso que está prohibido (torturar, por ejemplo), es posible interponer una acción judicial para los efectos del restablecimiento del derecho; en tanto que los derechos económicos, sociales y culturales se orientan más hacia lo que el Estado sí debe hacer, aportando dinero y recursos en el marco de planes, políticas y estrategias. A grosso modo, los no-partidarios de los derechos sociales señalan que los DESC implican mucho presupuesto, mientras que los derechos civiles y políticos implican, sobre todo, muchas leyes y sentencias, formación y comunicación. Pero eso oculta el enorme gasto fiscal que se ha llevado a cabo en los países occidentales para formar jueces bien pagados e imparciales, en academias de policía que enseñen leyes, derechos y respeto, en defensorías del pueblo que tengan medios y recursos, en sistemas electorales que financian partidos políticos a cargo de presupuestos públicos, y así podríamos seguir la lista de gastos públicos necesarios para hacer efectivo los derechos civiles y políticos.

Ya para concluir, merece la pena señalar que la lucha por los derechos humanos ha sido siempre progresiva, y las guerras se han ganado a través de multitud de pequeñas batallas. Una de las grandes ventajas del derecho es que los avances son lentos, pero siempre hacia adelante, ya que la construcción del cuerpo jurídico se hace montando un caso sobre otro (jurisprudencia) y anclando una ley con otra (marco legal), tal y como se está haciendo en la región con las leyes de seguridad alimentaria y nutricional y los cada vez más numerosos casos de justiciabilidad del derecho a la alimentación. Construir ese cuerpo jurídico que vincule el PIDESC con los tribunales nacionales es una labor de todos, diputados, gobernantes, abogados, jueces, defensores de los derechos humanos o comunicadores sociales. En ese contexto, se observa un notable progreso del derecho a la alimentación en la región, impulsado por una sociedad civil muy estructurada y reivindicativa y por algunos gobiernos progresistas de ideologías variadas, tanto de derechas como de izquierdas, que ya no tienen miedo en realizar acciones para garantizar el derecho a una alimentación adecuada para toda la población de la región.

#### 4.- Implicaciones del derecho a la alimentación

El derecho a una alimentación adecuada es el derecho humano a alimentarse de forma digna. Significa que todos los miembros de la sociedad tienen derecho al acceso permanente a alimentos que no sólo sean suficientes en cantidad (energía alimentaria) sino también adecuados en calidad nutricional, inocuos y culturalmente aceptables para la persona que los consume. También es importante que el acceso estable a los alimentos y el suministro estable de alimentos sean sostenibles ecológica, económica y socialmente.<sup>5</sup> El derecho a la alimentación es multidimensional y requiere, por tanto, una respuesta coordinada desde varios ámbitos (ministerios).

En algunos países, el derecho a una alimentación adecuada está recogido en la Constitución o en la legislación nacional. En los acuerdos internacionales, los estados se definen como principales responsables de satisfacer el derecho a una alimentación adecuada. También se reconoce que en muchos países este derecho no se puede satisfacer de un día para otro, debido a limitaciones de recursos y de otra naturaleza. De aquí deriva la idea de que el derecho a una alimentación adecuada debería hacerse realidad con el tiempo. Esto significa que los gobiernos deberían actuar de manera que cada vez menos personas padecieran hambre o no tuvieran acceso permanente a una alimentación adecuada.

Cabe definir la responsabilidad de los gobiernos de la siguiente forma: *respetar, proteger y cumplir*. Un gobierno debería respetar el derecho a una alimentación adecuada al abstenerse de actuar de una manera que interfiera en el derecho de las personas a alimentarse con dignidad. Un ejemplo negativo sería un gobierno que expropiara tierras a pequeños campesinos sin compensaciones justas y sin asegurarse de que disponen de los medios para tener acceso permanente a alimentos suficientes, nutritivos e inocuos. Los gobiernos también tienen la responsabilidad (“obligación”) de proteger a la población de las acciones de otras personas que repercutan negativamente en su derecho a una alimentación adecuada. Un ejemplo es la protección de los consumidores contra alimentos que no sean inocuos o que sean perjudiciales, mediante la promulgación y aplicación de normas de higiene para los productos alimenticios comerciales. Otro ejemplo es la protección de las madres frente a las prácticas agresivas de comercialización de sucedáneos de la leche materna.

Los estados (Ejecutivo, Legislativo y Poder Judicial) tienen la responsabilidad de dar cumplimiento al derecho a una alimentación adecuada al *facilitar* el acceso permanente a alimentos suficientes, nutritivos, inocuos y culturalmente aceptables, mediante las medidas y los programas de políticas correspondientes que concedan la máxima prioridad a las personas expuestas a la inseguridad alimentaria, vulnerables y malnutridas. Dichas medidas y programas de políticas deberían proyectarse con el objetivo de capacitar a esos grupos de población para alimentarse dignamente. Así, se permite que las personas, en particular las hambrientas y marginadas, busquen activamente los medios para hacer realidad su propio derecho a la

---

<sup>5</sup> *Accesibilidad económica* significa que el costo de los alimentos no debería amenazar o poner en peligro otras necesidades básicas. Hace referencia a cualquier modalidad de compra o derecho mediante el cual las personas obtienen alimentos y es una medida del grado de satisfacción del derecho a una alimentación adecuada. *Accesibilidad física* significa que todas las personas deben tener acceso a una alimentación adecuada, incluidos los individuos físicamente vulnerables, como los lactantes y los niños pequeños, las personas mayores, las personas con discapacidad física y las que sufren problemas crónicos de salud. Se denomina sostenibilidad al acceso y la disponibilidad de alimentos a largo plazo y de forma estable, lo que supone una alimentación adecuada disponible y accesible para las generaciones presentes y futuras. Hay un vínculo directo entre las condiciones ecológicas, económicas y sociales que representan una amenaza para el suministro de alimentos y el acceso a los alimentos a largo plazo.

alimentación y exijan responsabilidades a los gobiernos por los compromisos adoptados en materia de seguridad alimentaria. De esta manera, los ciudadanos se convierten en *sujetos* de derecho en vez de ser el *objeto* de la asistencia.

Por otro lado, aunque la responsabilidad principal recae en los estados, todos los miembros de la sociedad, personas físicas, ONG y sector privado, tienen obligaciones respecto del derecho a la alimentación, cuando sus acciones puedan tener un impacto en el libre ejercicio del derecho a la alimentación de otras personas. En particular, las organizaciones de la sociedad civil y las ONG son factores importantes para ejecutar políticas y programas públicos, ya que ayudan a la población a realizar su derecho a la alimentación por medio, entre otras cosas, de la difusión de información, el asesoramiento jurídico y la capacitación.

## **5.- El enfoque de derechos en la lucha contra el hambre**

Un enfoque centrado en los derechos para afrontar los programas de lucha contra el hambre considera tanto los resultados de los programas como su concepción inicial y todo el proceso de implementación. Así pues, plantea preguntas concretas sobre quién participa en el programa y en qué medida lo hace. El enfoque del derecho a la alimentación complementa los elementos de la seguridad alimentaria relativos a la disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización, al tener en cuenta la dignidad humana y la aceptabilidad cultural, así como el fortalecimiento mediante la participación, la no-discriminación, la transparencia y la responsabilidad. Un análisis con este enfoque estudia los procesos de planificación, operación y los resultados al aplicar los principios relacionados con los derechos humanos, los que proporcionan una base normativa para analizar las formas de ejecutar el programa. Estos principios son los siguientes:

1. Equidad. Exige que los resultados se distribuyan equitativamente; es decir, de acuerdo con las necesidades relativas de distintas personas o grupos. Las personas más necesitadas deberían recibir una parte mayor de los beneficios totales.
2. No-discriminación. Significa que todos los que reúnen las condiciones necesarias participan en pie de igualdad y que no se excluye a ninguna persona o grupo.
3. Transparencia. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y las decisiones y los presupuestos deben estar sujetas a escrutinio público. Los recursos tienen que gestionarse de acuerdo con normas y reglamentos que todos conozcan y comprendan.
4. Rendición de cuentas. Quienes tengan determinadas responsabilidades públicas están obligados a rendir cuentas a los receptores de programas y a los ciudadanos en general, en temas como la administración de recursos públicos o la protección de derechos humanos.
5. Observancia de la ley. Todas las políticas, programas y demás medidas gubernamentales deben ajustarse al marco legal, que se aplica a todos, sin importar posición o condición.
6. Participación e inclusión. Todos los procesos de aplicación deben ser participativos e inclusivos, lo que significa que los titulares de derechos participen con buena información en la elaboración, ejecución y análisis de programas alimentarios y se les consulte para diseñar otras medidas públicas.
7. Empoderamiento. La participación y la consulta deberían contribuir al empoderamiento, al facilitar que las personas comprendan los asuntos importantes, aumenten su capacidad de autodeterminación y participen en la toma de decisiones.
8. Mecanismos de recurso. Los titulares de derechos que consideren que se han violado sus derechos como consecuencia de una medida del gobierno deberían tener acceso a medios



para recurrir y reparar dicha violación. Estos medios pueden ser de carácter jurídico o cuasi jurídico, pero puede haber también otros medios administrativos, políticos o sociales.

## 6.- El derecho a la alimentación en las Constituciones de los países

El derecho a la alimentación ha sido reconocido y ratificado por casi todos los países de la región<sup>6</sup>, como firmantes del PIDESC, pero ese reconocimiento a nivel internacional ha tenido una desigual traducción a nivel nacional, puesto que la incorporación de ese derecho en el ordenamiento jurídico de cada país ha sido bastante débil<sup>7</sup>, aunque la tendencia se está revertiendo desde hace unos años. No obstante, la mayoría de los países de la región reconocen el derecho a la alimentación o alguna de sus diferentes dimensiones en la Constitución, bien para toda la población bien para algunos grupos más vulnerables (Vidar, 2006). Dicha incorporación tiene amplios matices y diferentes enunciados según los países. Algunas constituciones señalan explícitamente que el Estado tiene la responsabilidad ante el derecho a la alimentación de sus ciudadanos (Brasil<sup>8</sup>, Ecuador, Guatemala y Nicaragua). Otros manifiestan que el “estado nutricional adecuado” es responsabilidad del Estado, sin hacer referencia expresa al término “derecho a la alimentación” (Panamá, República Dominicana, Venezuela y Honduras). Algunos países sólo mencionan el derecho a la alimentación en relación con los niños, y no para toda la población (Colombia, Cuba y México), aunque mantienen la responsabilidad de la garantía de ese derecho en el Estado. Sin embargo, Paraguay y Honduras mencionan que el derecho a la alimentación de los niños es responsabilidad de sus progenitores y exime al Estado de esa obligación.

Hay países que han hecho esfuerzos legales para insertar el derecho a la alimentación en la Constitución, máximo texto legal de cada país. Así por ejemplo, la enmienda constitucional de 1994 en Argentina incluyó todos los contenidos del PIDESC en la Constitución Nacional, incluyendo por supuesto el derecho a la alimentación. Este hecho fue posteriormente reforzado por la Ley del Programa de Alimentación y Nutrición de 2003, donde se afirma que la garantía de este derecho es la base legal de esa ley. Por otro lado, desde el 11 de Febrero 2009 existe una propuesta de enmienda constitucional en la Asamblea Legislativa de El Salvador, presentada por el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. El caso de México es también muy interesante de analizar, puesto que la Constitución Mexicana fue de las primeras que incorporó los derechos sociales en su ordenamiento legal, primero como un todo y posteriormente con menciones específicas a derechos particulares. Sin embargo, el derecho a la alimentación no ha conseguido todavía ser mencionado en la carta magna como derecho universal, a pesar de los numerosos intentos (López Bárcenas, 2009). Desde hace 17 años se han identificado 25 iniciativas de reforma constitucional que llevaban el derecho a la alimentación como tema central. Desde hace tres años hay una propuesta varada en la Comisión de Asuntos Constitucionales y no parece que vaya a salir de ahí en el corto plazo. Finalmente, y tras siete años de tramitación, Brasil ha aprobado recientemente (3 Febrero 2010) la Propuesta de Enmienda Constitucional que incorpora el Derecho a la Alimentación entre los derechos sociales expresamente recogidos en la

---

<sup>6</sup> Con la excepción de Cuba (firma pero no ratificación), Haití o algunos pequeños estados caribeños.

<sup>7</sup> A pesar de que hay 12 países de la región en los cuales las disposiciones del PIDESC son directamente aplicables por tener un ordenamiento legal de carácter monista. Los estados que adoptan un enfoque monista incorporan los Tratados Internacionales una vez firmado por el Presidente y ratificado por el Congreso Nacional. Mientras que los estados que adoptan un enfoque dualista necesitan adoptar una legislación nacional específica para trasladar los términos de un tratado internacional a la legislación interna.

<sup>8</sup> Enmienda constitucional recientemente aprobada, tras siete años de debates.

Constitución Federal. Esta modificación constitucional no va a tener un efecto inmediato en los hambrientos de Brasil, pero ratifica la importancia del Derecho a la Alimentación como Política de Estado en Brasil y lo posiciona en lo más alto del ordenamiento jurídico del país. La incorporación tiene un enorme valor jurídico y político para mantener la lucha contra el hambre como eje de trabajo obligatorio para próximos gobiernos. Alguna importancia debe tener este cambio constitucional, pues en México todavía no lo han conseguido.

## **7.- Frenética actividad legislativa para proteger el derecho a la alimentación**

La realidad latinoamericana actual en torno al derecho a la alimentación es muy interesante y dinámica, tanto a nivel de marcos legales nacionales y departamentales, como a nivel de sensibilidad, conocimiento y defensa por parte de la sociedad civil. El marco legal y la arquitectura institucional de seguridad alimentaria y nutricional se construyen en muchos países mediante leyes específicas, cuyos objetivos principales son establecer los arreglos institucionales necesarios para luchar contra el hambre. Esta ha sido la manera más directa que han tenido de regular la coordinación entre las instituciones de planificación y coordinación y las instituciones (ministerios o secretarías) encargados de la implementación. En algunos casos ha salido bien (Brasil y Argentina), en otros están en proceso, con más o menos apoyo político (Nicaragua y Ecuador) y en algún caso parece haber un retroceso en la implementación de la ley (Venezuela y Guatemala).

Por otro lado, la promulgación de una ley específica de seguridad alimentaria que incorpore el derecho a la alimentación y el enfoque de derechos humanos en el desarrollo no es la única opción posible, ni siempre viable, para avanzar en la consolidación del derecho a la alimentación a nivel nacional (FAO, 2009b). Aunque actualmente las leyes estén de moda, hasta hace poco estos reajustes jerárquicos o mecanismos de coordinación se solían llevar a cabo a través de Decretos Gubernamentales<sup>9</sup>, disposiciones de Gobierno, que suelen tener validez mientras el gobierno está en el poder, y que cada tras nuevo cambio se derogan o sustituyen por otros.

Hay una serie de acciones que se pueden llevar a cabo a nivel nacional, departamental o local que también contribuyen a promover la materialización de este derecho para los hambrientos. Estas acciones abordan diferentes aspectos (sensibilización, formación, desarrollo de políticas, monitoreo y justiciabilidad) que se complementan mutuamente, aunque no necesitan de ser llevadas en un orden determinado ni en su totalidad para hacer realidad este derecho (Vivero & Ramirez, 2009b). El tipo de acción, su secuencia, intensidad o calendario estarán determinados por las características de cada país, su momento político, la madurez del reclamo de los derechos humanos y el desarrollo institucional. Si bien es responsabilidad del Estado articular y poner en funcionamiento estas medidas, la activa participación de la sociedad civil y de ONGs de derechos humanos en los temas de sensibilización, fiscalización y promoción de la justiciabilidad es fundamental (FAO, 2008). Por ejemplo, se puede trabajar con los Institutos Forenses nacionales para declarar la desnutrición aguda severa como causa de muerte (directa o indirecta), o con los Ministerios de Trabajo y sindicatos para conseguir que el salario mínimo rural y urbano pueda, al menos, cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria, que no es el caso en muchos países de la

---

<sup>9</sup> En Bolivia el decreto supremo por el cual se crea el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, formado exclusivamente por representantes de diferentes ministerios de Gobierno. En Perú también existe un decreto gubernativo que sanciona la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015. Y en Panamá, el Gobierno estableció mediante Decreto Ejecutivo, la Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nacional, adscrita al despacho del Presidente de la República.

región; o desarrollar cursos de formación sobre este derecho en las universidades e institutos de formación para funcionarios de gobierno y jueces.

Actualmente existen 17 países con leyes SAN o proyectos de ley en debate. Hay seis países con una Ley Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ver tabla núm. 1) y un caso de Ley SAN a nivel sub-nacional (México D.F.) en un país que todavía no la tiene a nivel nacional. Es muy destacable la efervescencia política y legal que hoy vive la región en el tema alimentario, con diez proyectos de ley de seguridad alimentaria en discusión o elaboración en los congresos y cámaras de diputados. Este impulso ya venía desde hace más de cinco años, pero ha sido indudablemente reforzado por la crisis alimentaria de 2007-2008, donde se hizo patente la necesidad de reforzar y dotar de mejor coordinación a los sistemas alimentarios nacionales, vinculando mejor lo productivo con lo nutricional.

Entre los aspectos relevantes que son comunes a las siete leyes SAN aprobadas podemos mencionar los siguientes: (a) Todas incorporan alguna referencia al derecho a la alimentación, como principio legal rector de la naturaleza de la ley. Por ello, podemos decir que en esos seis países, el derecho a la alimentación cuenta con un marco legal que lo proteja. (b) Todas crean un sistema nacional de seguridad alimentaria para articular las acciones de diversos ministerios. Este objetivo de crear, y proteger mediante ley<sup>10</sup>, una nueva arquitectura nacional de SAN parece ser una de las fuerzas motoras detrás de todas las leyes. Se pretende que el impulso dado por un gobierno determinado no decaiga tras la llegada de una nueva fuerza política. (c) En los procesos de construcción de estas leyes ha participado la sociedad civil organizada, lo que se refleja en el peso específico en sus estructuras de decisión. Las leyes son importantes, pero necesitan ciudadanos que las conozcan y exijan su cumplimiento. Las leyes SAN actuales consideran ampliamente la participación de sociedad civil y sector privado.

Por otro lado, entre los aspectos insuficientemente desarrollados en esas mismas leyes, debemos señalar los siguientes: (a) Algunas leyes indican en forma expresa los mecanismos de vigilancia, monitoreo y exigibilidad de este derecho, lo cual ya representa de por sí un avance. Sin embargo, las referencias son imprecisas y ninguna de las leyes incorpora mecanismos de reclamo ni obligatoriedad de la reparación inmediata en caso de pasar hambre. La litigación estratégica y el desarrollo de jurisprudencia son todavía temas casi inéditos, ya que apenas hay casos planteados y resueltos con sentencia de violación de este derecho. (b) La garantía de este derecho para todos los ciudadanos, especialmente para aquellos que lo tienen violado y pasan hambre, conlleva una inversión económica por parte del Estado. Es por ello que las leyes SAN deberían incorporar una asignación presupuestaria acorde con la magnitud del problema, y distinguir entre el presupuesto necesario para mantener operativo el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, y aquel presupuesto necesario para realizar programas de campo para combatir la desnutrición. Las leyes nada dicen sobre un gasto social progresivo para garantizar el derecho a la alimentación, ni la no-regresividad de este gasto, tal y como establece el PIDESC.

---

<sup>10</sup> Las leyes, a diferencia de los decretos gubernativos, son más difíciles de aprobar, pero también son más difíciles de derogar una vez que cambia el Gobierno, por lo que ayudan a consolidar un esquema institucional determinado. También implican que ha de haber una mayor negociación y consenso entre fuerzas políticas para conseguir su aprobación (partidos de gobierno y oposición), por lo que es más probable que estos arreglos institucionales perduren entre gobiernos.

**Tabla núm. 1: Países de América Latina que cuentan con una ley o proyecto de ley de seguridad alimentaria y nutricional**

	<i>Título de la Ley</i>	<i>Año de la propuesta e inicio debate parlamentario</i>	<i>Nº registro Año de aprobación</i>	<i>Objeto de la Ley</i>	<i>Arquitectura Institucional</i>	<i>Participación Sociedad Civil</i>	<i>Mención al presupuesto / financiamiento</i>
<b>Argentina</b>	Ley del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional	2002	25.724/2003	Programas de Alimentación	Los ministerios de Salud y de Desarrollo Social tienen la responsabilidad de dar aplicación de la ley	Participación en el Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación	Se crea el Fondo Nacional de Alimentación y Nutrición financiado con la ley de presupuestos y a través de la cooperación internacional
<b>Brasil</b>	Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria	2005	11.346/2006	Sistema SAN, participación social	Órganos que componen el sistema de seguridad alimentaria, especial énfasis al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria	Participación en el Consejo de Seguridad Alimentaria, CONSEA	La Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria tiene la responsabilidad de determinar las fuentes de recursos para el sistema SAN
<b>Ecuador</b>	Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	2008	583/2009	Régimen de Soberanía Alimentaria	El Estado y a las instituciones del sistema de seguridad alimentaria, especial énfasis al Consejo de Soberanía Alimentaria	Participación en la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria	Menciona financiamiento estatal para fomento productivo pero no señala fuentes
<b>Guatemala</b>	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2003	32/2005	Sistema SAN	Instituciones del sistema de seguridad alimentaria, especial énfasis al Consejo SAN y la secretaria SAN de presidencia de la República	Participación en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN	Se establece un 0.5% del Presupuesto General de Ingresos y Gastos para programas y proyectos SAN para población en pobreza y extrema pobreza
<b>México (Distrito Federal)</b>	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Distrito Federal	2008	693/2009	Sistema SAN, Política y Programa SAN participación social	El Jefe de Gobierno supervisa y la Secretaría de Desarrollo Social debe aplicar la ley	Se enfatiza la participación de sociedad civil, academia y sector privado, pero no se mencionan los canales	Obligación de asignación presupuestaria anual en función de necesidades, y que no sea recortado a lo largo del año
<b>Nicaragua</b>	Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	2001	63/2009	Sistema SAN	Se le entrega al Estado la rectoría de las políticas SAN, se enfatiza rol de la Comisión Nacional de Soberanía y SAN	Participación en la Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASSAN	Se crea el Fondo Nacional de Emergencia de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>Venezuela</b>	Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria	2007	601/2008	Producción para la Seguridad y Soberanía Alimentaria	Se le entrega al Estado la responsabilidad de lograr la seguridad agroalimentaria	Se menciona en instancias descentralizadas con orientación agrícola	Menciona financiamiento para fomento productivo pero no señala fuentes

	<i>Nombre del Proyecto</i>	<i>Desde</i>	<i>Autoridad de Aplicación</i>	<i>Participación Sociedad Civil</i>	<i>Mención al presupuesto / financiamiento</i>
<b>Argentina (Neuquén)</b>	Ley del Sistema Integral de Seguridad Alimentaria	2009	Tres ministerios son parte del Sistema SAN, sin especificar roles o jerarquía. No hay mención al derecho a alimentación	Se menciona pero no se especifican los canales de participación	Sin mención
<b>Bolivia</b>	Ley Marco de la Política Boliviana sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada	2008	El Estado es el ente rector en el marco para la aplicación de la ley marco y las políticas para el Derecho a la Alimentación	Participación de privados en el Consejo Nacional del Derecho a una Alimentación Adecuada	El financiamiento será establecido con fondos del Tesoro General de la Nación y la Cooperación Internacional
<b>Colombia</b>	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2007	El Estado tiene la responsabilidad, enfatiza rol del Comité Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSA)	Participación en el CONSA	El Estado financia y genera crédito público
<b>Costa Rica</b>	Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	2004	Estado tiene la responsabilidad de generar una política y plan estratégico SAN, se enfatiza rol del Consejo Nacional SAN	Participación en Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Ministerios de Agricultura, Salud y Economía deben hacer planes anuales para cumplir los objetivos, asignando los recursos correspondientes
<b>El Salvador</b>	Ley del Sistema Nacional de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional	2008	El Estado debe velar por la SAN, se enfatiza rol del Consejo Nacional de Soberanía y SAN	Se menciona participación en el Consejo Nacional de Soberanía Alimentaria y Nutricional	Fuentes de recursos, los priorizados por el presupuesto general de la nación y los recursos de cooperación internacional.
<b>Haití</b>	Ley para creación de Oficina Nacional de Seguridad Alimentaria	2007	No se menciona ninguna referencia a este Derecho, ni obligación del Estado	Participa en Consejo Rector de la ONSA, pero con un solo miembro	Los recursos necesarios han de venir del Estado y de la Cooperación Internacional
<b>Honduras</b>	Ley Marco de Seguridad y Soberanía Alimentaria	2007	Estado tiene el deber de garantizar el este derecho. Se enfatiza rol de la Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación	Participación en la Comisión Nacional del Derecho a la Alimentación	Se crea el Fondo Especial con financiamiento presupuesto nacional y la cooperación internacional
<b>México</b>	Ley de Planeación de Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional	2005	El Ejecutivo Federal es el responsable de la aplicación de la ley	Participación en Consejo Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria	Incorporar los ámbitos de la ley en presupuesto del Ejecutivo Federal
<b>Panamá</b>	Ley del Sistema Seguridad Alimentaria y Nutricional	2005	Estado es responsable de lograr la seguridad alimentaria para toda la población	Sin mención	La Secretaría del Plan Alimentario definirá las necesidades presupuestarias
<b>Paraguay</b>	Ley Marco de Derecho a la Alimentación y a una Nutrición Adecuada	2008	El Estado es el garante de este derecho. No crea instituciones nuevas y sitúa la coordinación en Gabinete Social	Ley de Gobierno, donde no se abren espacios para participación o contraloría social.	El Estado proveerá los recursos necesarios, y el Gabinete Social canalizará recursos de Cooperación
<b>Perú</b>	Ley de Derecho a una Alimentación Adecuada	2007	El Estado y el individuo son responsables de este Derecho. El Estado debe realizarlo progresivamente para toda la población	Participación en Comisión Interministerial Asuntos Sociales	Metodología de presupuestos por resultados para financiar la seguridad alimentaria, y presupuestos participativos
<b>República Dominicana</b>	Ley Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2007	Se concentra en el Consejo para la Alimentación y la Nutrición de la Población	Participación en Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición de la Población	Financiamiento de 50% proveniente del presupuesto general, un 40% de recursos incautados del narcotráfico y un 10% de ayuda internacional

## 8.- Conclusiones

**a.- Debemos distinguir entre leyes “programáticas” y leyes “de institucionalidad”, priorizando las segundas.** El propósito de las leyes SAN es establecer un marco institucional adecuado y regular una serie de acciones, programas y compromisos políticos. Esto puede plasmarse con un grado de detalle mayor o menor, poniendo el énfasis en la arquitectura institucional que permita una mejor coordinación de actores, mandatos y programas (leyes de institucionalidad), o poniendo el énfasis en los aspectos específicos de qué tipo de intervenciones hacer, quién debe hacerlas, con qué enfoque y bajo qué líneas estratégicas (leyes programáticas). Las leyes “de institucionalidad” sólo establecen la arquitectura institucional necesaria para luchar contra el hambre a nivel nacional y local, definiendo instituciones, mandatos y objetivos. Las leyes “programáticas” pretenden regular por ley demasiados aspectos que caen en la esfera de las decisiones políticas, de las necesidades temporales o de decisiones técnicas, que pueden ser discutibles, pero no deben ser reguladas por ley. Este tipo de leyes corren el riesgo de recortar el espacio de decisión técnica y política, con lo que suelen volverse ineficientes o se desconocen a la menor ocasión. Pierden su impacto por querer ser demasiado puntillosas.

**b.- Otra tendencia observada son las leyes “urbanas” frente a las leyes “rurales”.** Atendiendo al grado de desarrollo urbano y al peso que tiene la inseguridad alimentaria rural, se pueden distinguir leyes SAN con una mayor inclinación hacia los problemas alimentarios urbanos (inocuidad, dieta equilibrada, cultura alimentaria, enfermedades asociadas a la dieta, obesidad, hábitos saludables y abastecimiento urbano) y leyes con una focalización principal en la seguridad alimentaria rural (disponibilidad y acceso, tratamiento de la desnutrición). Esto obedece a una combinación de desarrollo económico, concentración urbana, percepción colectiva y prioridad de los legisladores.

**c.- Es tan importante el proceso de negociación como el contenido de la ley.** El proceso de construcción colectiva del texto legal y la negociación política entre bancadas de distintos partidos, entre Gobierno y Congreso, y entre estos dos y los actores sociales involucrados es casi tan importante como las disposiciones legales contenidas en los textos. Además, cuanto más amplia es la participación política y el espacio dado a la sociedad civil, más garantías hay de que la ley sea efectiva y de que sea respetada por los diferentes partidos que lleguen al poder. Si se construye solamente desde postulados técnicos unilaterales se corre el riesgo de tener una ley que se convierta en foco de tensión y poco operativa.

**d.- Excesivas instituciones nuevas y demasiadas funciones: separar la coordinación de la ejecución.** Algunas leyes en vigor y numerosas propuestas de ley plantean la creación de nuevas instituciones, tanto a nivel central como a nivel local, y las dotan, en teoría, con mandatos de coordinación y ejecución muy amplios. Apenas hay referencias a los Ministerios actuales y sus mandatos, a los actores que ya existen en lo nacional y lo local, y en las dinámicas de poder existentes. La ley simplemente dice lo que han de hacer de ahora en adelante y confía en que se haga. Eso, en la mayoría de los casos no funciona. Los mandatos han de ser coherentes con lo ya existente, han de ser realizables. Por otro lado, tiene mucha lógica que el enfoque multisectorial de la seguridad alimentaria y nutricional tenga una institución rectora que coordine el trabajo de los diferentes ministerios y secretarías. Ello implica la creación de una institución nueva, que no

suele existir en muchos países. En relación a esta institución y el sistema completo, se considera esencial diferenciar los roles de coordinación-planificación-monitoreo del rol operativo-ejecutor en el terreno. Los ministerios sectoriales deberían seguir operando.

**e.- Avances en lo nacional pero rezagos en lo local.** El derecho a la alimentación está avanzando notablemente al más alto nivel nacional en muchos países de la región. Sin embargo, este desarrollo nacional, con acciones en la capital, no se corresponde con su implementación y conocimiento a nivel local y municipal. Y si el derecho no llega a los hambrientos, que suelen vivir mayoritariamente en el área rural, ¿qué sentido tiene?

**f.- El temor a la justiciabilidad de los DESC permanece: vaguedad en los mecanismos.** Si el reconocimiento de este derecho avanza con paso firme, la aceptación de su exigibilidad o justiciabilidad no parece tener un progreso paralelo. Entre las leyes ya aprobadas, hay algunas (Ecuador, México y Nicaragua) que señalan la exigibilidad de este derecho, lo cual ya es un avance con respecto a la ausencia de menciones en otras leyes. Sin embargo, a la hora de concretar los mecanismos de exigibilidad, las menciones suelen ser escasas, imprecisas o exclusivamente administrativas.

**g.- La sociedad civil recupera espacios de poder gracias a los derechos sociales.** En el caso de los DESC, esto se hace muy evidente, pues la sociedad civil está jugando un papel importante en los procesos de lanzamiento, desarrollo y negociación política de las propuestas de ley. Gracias a esto, los DESC están más consolidados en esta región. La sociedad civil latinoamericana, representada en este caso por la Vía Campesina, ha conseguido además una legitimación intelectual al ser capaz de articular una propuesta coherente, la soberanía alimentaria, que funciona como alternativa real al modelo agrícola neoliberal.

**h.- La soberanía alimentaria ha pasado de las barricadas al establishment.** La soberanía alimentaria ha recorrido un corto camino temporal pero un largo trayecto de consolidación como alternativa real al modelo de agro-producción para el mercado internacional. Ha dejado de ser una palabra tabú para los políticos de la región, y está siendo apropiada gradualmente por el “establishment” nacional de muchos países. Ya ha pasado a formar parte de la Constitución en Ecuador o Bolivia, y se ha integrado en el marco legal nacional de seguridad alimentaria en Nicaragua, Venezuela o Guatemala. También figura en las propuestas de ley de seguridad y soberanía alimentaria de Costa Rica, El Salvador o México. Muchos postulados de la soberanía alimentaria se hacen de obligado cumplimiento a través de las leyes de seguridad alimentaria de la región. No obstante, debemos señalar que la voluntad política contra el hambre y los avances reales contra la desnutrición no tienen por qué ir en paralelo con el reconocimiento y desarrollo de la soberanía alimentaria como concepto político, y como ejemplo tenemos a Chile o Brasil.

**i.- Reforzar el rol de las instituciones de derechos humanos nacionales.** Como estamos hablando de un derecho humano, parecería lógico que el derecho a la alimentación fuera monitoreado y defendido por los Defensores y Procuradores de Derechos Humanos. Sin embargo, la realidad ha sido bien diferente, porque estas instituciones se han centrado, sobre todo, en los derechos civiles y políticos. Sólo en fechas recientes, a la par del impulso legal en SAN, los Procuradores están empezando a seguir el tema y a preparar algunos informes anuales.

**j.- El financiamiento nunca está a la altura de la magnitud del hambre.** Algunas leyes hacen referencias al financiamiento de los programas de lucha contra el hambre, pero salvo en el caso de Guatemala, en los otros casos se formulan esas disposiciones legales en términos poco precisos o no aparece mencionado. Algunas leyes señalan la creación de un fondo específico para la seguridad alimentaria, lo que pareciera no ser lo más adecuado, ya que es mejor que se trabaje con una perspectiva de financiación a cargo de presupuesto regular de largo plazo. Sólo a través del trabajo de los Gobiernos, con sus propios presupuestos, se conseguirá erradicar el hambre.

## **9.- Recomendaciones para consolidar los avances nacionales y regionales de lucha contra el hambre con un enfoque de derechos humanos**

A.- Por las experiencias existentes en la región, recomendamos que se le preste la debida atención a la gestión del proceso de la ley, para que sea de verdad una ley de Estado, y cumpla con las características de un enfoque de derechos humanos: transparente, inclusivo, participativo y con rendición de cuentas. Por ello, se hace tan esencial ampliar los espacios para la construcción colectiva y negociada de la Ley.

B.- Las leyes SAN deberían hacer más hincapié en los espacios de coordinación interministerial ya existentes, recogiendo lo común de sus mandatos y haciendo propuestas para que haya un mayor trabajo complementario a nivel de territorio y de políticas, con referencias cruzadas en las estrategias y propuestas de co-financiación.

C.- Iniciar una segunda fase de sensibilización y aplicabilidad de los principios de este derecho a nivel municipal, explicando los alcances de las leyes (donde las haya), trabajando con los puestos de salud para que recojan y reporten todos los casos de desnutrición aguda, conformando las Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria, trabajando con los jueces y forenses para que reconozcan la desnutrición aguda severa como causa de muerte, y rindiendo cuentas a la población sobre los programas contra el hambre.

D.- Se debería avanzar en los procedimientos de exigibilidad de este derecho, tomando en cuenta que los DESC son de obligatorio cumplimiento en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe y que están protegidos en muchas Constituciones. Hay que desarrollar más los supuestos justiciables y los criterios de reparación en temas tales como la restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción o garantías de no-repetición.

E.- Se recomienda que las instituciones de derechos humanos den seguimiento a este derecho, especialmente en aquellos países donde la subnutrición global y la desnutrición infantil son elevadas (por encima del 20%). Se hace necesario, además, explicitar mecanismos de reclamo sobre la violación del derecho a la alimentación, dotando de un espacio y un mandato al Procurador en este tema para que recoja casos y documente la situación. En este sentido, los mandatos de las Procuradurías deberían ser incluidos en las leyes SAN, tomando en cuenta las atribuciones constitucionales y la incorporación del PIDESC al ordenamiento nacional en cada país.



## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2008). *Informe de desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*. Washington, DC.
- Bobbio, N. (1995). *Derecha e izquierda*. Editorial Taurus. Madrid.
- Carozza, P. (2006). La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales. En A. Ely (compilador). *Los derechos económicos sociales y culturales en América Latina del invento a la herramienta*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Plaza y Valdés, México.
- CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina*. CEPAL, Santiago.
- FAO (2009a). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe*. FAO RLC, Santiago.
- FAO (2009b). *Guía para legislar en materia de derecho a la alimentación*. Unidad de Derecho a la Alimentación e Iniciativa ALCOSH. FAO Chile. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/guida.pdf>
- Garretón, M. A. (1989). *La posibilidad democrática en Chile*. Cuadernos de Difusión. FLACSO, Santiago.
- Golay, C. (2009). *The right to food and access to justice: examples at the national, regional and international levels*. Right to Food Unit, FAO, Rome.
- López Bárcenas, F. (2009). *El derecho a la alimentación en la legislación mexicana*. Colección legislación y desarrollo rural. CEDRSSA, México, D.F.
- Malamud, C. (1997). *América Latina. Siglo XX: la búsqueda de la democracia*. Editorial Síntesis, España.
- UNESCO (2003). *Los Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: obstáculos para su eficacia*. UNESCO, México.
- Vidar, M. (2006). State recognition of the right to food at national level. *UNU-WIDER Research Paper n° 2006/61*. United Nations University, Helsinki.
- Vivero, J.L. y P. Ramírez (2009a). Hambre, derechos humanos y la consolidación del estado en América Latina. En Vivero, J.L. & X. Erazo, eds. *Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre*. Pp. 41-75. LOM Editores, Santiago.
- Vivero, J.L. y P. Ramírez (2009b). Leyes, políticas e instituciones contra el hambre en el contexto latinoamericano. En Vivero, J.L. & X. Erazo, eds. *Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre*. Pp. 123-171. LOM Editores, Santiago.
- Vivero, J.L. y V. Scholz (2009). La justiciabilidad del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe. En Vivero, J.L. & X. Erazo, eds. *Derecho a la Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre*. Pp. 217-256. LOM Editores, Santiago.