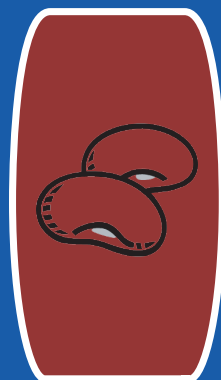
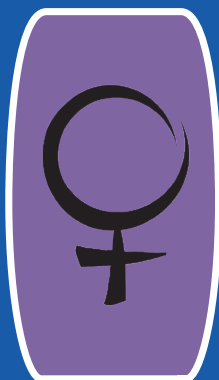




Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS



PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS
DERECHOS HUMANOS



**TERCER INFORME SOBRE EL ESTADO DEL
DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA
EN EL SALVADOR**

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, CENTROAMÉRICA, DICIEMBRE 2012

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Licenciado Oscar Humberto Luna
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

Redacción y edición:
Procuraduría Adjunta para la
Defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Antonio Aguilar Martínez
Víctor M. Aguilar Pereira

Equipo de apoyo en la recopilación y análisis de información:
Nayda Medrano
Evelyn Patricia Martínez
Blanca Jeanette Calixto

Primera Edición

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)
9 Av. Nte. y 5a. C. Pte.
Edificio AMSA No.535,
San Salvador, El Salvador, C.A.

Publicación realizada con el financiamiento Oxfam.

Diciembre 2012
San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

ÍNDICE DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	5
SIGLAS	7
Mensaje del Señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.....	9
Introducción.....	15
I. El Derecho a la Alimentación desde una perspectiva de género.....	17
II. Marco Jurídico y estándares nacionales e internacionales referidos al derecho a una alimentación adecuada y la igualdad de género.....	22
III. Panorama general y perspectivas de la situación del derecho a una alimentación adecuada en Centroamérica	61
IV. Situación y perspectivas del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador.....	74
V. Conclusiones.....	147
VI. Recomendaciones.....	152
Mecanismos de Verificación y Seguimiento	157
Bibliografía	160
ANEXO I.....	179

AGRADECIMIENTOS

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos desea agradecer a Oxfam por su colaboración solidaria y generosa para la publicación de este informe, en el marco del Proyecto “Promoción del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador” (CAM010/11 - A5). Asimismo considera importante destacar el apoyo técnico brindado por la Fundación Salvadoreña para la Construcción y el Desarrollo (REDES).

Especial mención merecen Eli Landa y Ana Iris Martínez, de Oxfam; y Carlos Cotto y Evelyn Patricia Martínez, de Fundación REDES; quienes contribuyeron de forma invaluable durante todo el proceso.

El informe ha sido elaborado por la Procuraduría Adjunta de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, con el valioso aporte técnico de Julia Evelyn Martínez en el diseño metodológico, y de Nayda Medrano, Evelyn Patricia Martínez y Blanca Jeannette Calixto, en la revisión bibliográfica y el análisis de la información.

También queremos expresar nuestra gratitud con las personas que amablemente aportaron información y compartieron sus conocimientos para la elaboración de este informe: Daysi de Márquez, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN); Ángel Ibarra, Director de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES); Ernesto Selva Sutter, de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA); Jesús Rodríguez, de Ayuda en Acción; William Castillo, del Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio (CEICOM); Mercedes Palacios de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES); pobladores y pobladoras de la Comunidad Colón, Cacaopera, Morazán; pobladores y pobladoras del Municipio de San Julián, Sonsonate; y personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

SIGLAS

BCR: Banco Central de Reserva

CAFTA-DR: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos

CBA: Canasta Básica Alimentaria

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CONASAN: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

CSA: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

CSJ: Corte Suprema de Justicia

DAA: Derecho a una Alimentación Adecuada

DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DIGESTYC: Dirección General de Estadísticas y Censos

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FESAL: Encuesta Nacional de Salud Familiar

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

IFPRI: Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

LEPINA: Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.

MINED: Ministerio de Educación

MINSAL: Ministerio de Salud

MINTRAB: Ministerio de Trabajo y Previsión Social

OGM: Organismos Genéticamente Modificados

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMS: Organización Mundial de la Salud

PDDH: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

PIB: Producto Interno Bruto

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PMA: Programa Mundial de Alimentos

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

MENSAJE DEL SEÑOR PROCURADOR PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, LICENCIADO OSCAR HUMBERTO LUNA

En los últimos años la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha venido impulsando distintas acciones a fin de garantizar el cumplimiento del derecho a la alimentación en El Salvador. En 2007 y 2010 nuestra institución presentó los primeros dos informes sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador, en los cuales se analizaron los factores y condiciones que inciden en el ejercicio pleno de este derecho dentro de la sociedad salvadoreña. Además de ello, en ambos informes se realizaron distintas recomendaciones y propuestas al Estado salvadoreño en lo relativo a la conformación de un marco jurídico a favor del derecho a la alimentación, y a la implementación de políticas públicas que garanticen que cada persona que habite en el territorio salvadoreño esté protegida contra el hambre y que pueda acceder – sin discriminación – a una alimentación suficiente, sana y digna.

En esta oportunidad, con el objetivo de dar continuidad a estos esfuerzos, tengo el agrado de presentar ante ustedes los resultados del Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador, para el cual hemos contando con la colaboración solidaria y generosa de Oxfam; y con el apoyo técnico de la Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo (Fundación REDES).

El propósito principal que perseguimos con este nuevo informe es ofrecer una visión general y actualizada sobre la evolución del derecho a la alimentación en el país, y evaluar el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por esta Procuraduría. Cabe destacar en este punto, que como valor agregado, este tercer informe representa un primer acercamiento al análisis de la situación del derecho a una alimentación adecuada desde un enfoque de género, y encuadra la problemática en el contexto regional centroamericano.

Debo señalar que la presentación de este informe, se enmarca dentro de un trabajo más amplio que realiza esta Procuraduría a favor del derecho a la alimentación. En los últimos años, con el apoyo de diversas organizaciones sociales, hemos desarrollado múltiples acciones para incorporar en nuestra

constitución, de forma explícita, este derecho y el derecho al agua. El pasado 19 de abril del año en curso, el país dio un paso sumamente importante cuando la honorable Asamblea Legislativa aprobó dichas reformas. No obstante, hasta el día de hoy, no se ha avanzado en la ratificación de las mismas.

De forma similar, hemos efectuado distintas acciones para promover la aprobación de una Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y una Ley General de Agua, en las cuales se desarrolle el contenido de ambos derechos y se establezcan disposiciones orientadas a su cumplimiento. Aunque dentro de la Asamblea Legislativa existen ya distintas propuestas en este sentido, no se observan avances significativos en su discusión.

Por otra parte, la Procuraduría también ha implementado acciones para incidir en las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Se ha mantenido un monitoreo periódico acerca de su evolución en la realidad salvadoreña y hemos hecho llamados al Estado para atender factores que obstaculizan el cumplimiento del derecho a la alimentación, como por ejemplo, los incrementos en los precios de los alimentos o los desastres siconnaturales. Como institución hemos insistido también en la necesidad de fortalecer y brindar un mayor protagonismo al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN).

Dentro de este marco, con la publicación del Tercer Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada queremos contribuir a reflejar una parte de la realidad de nuestro país y presentar propuestas para su abordaje. Tristemente, los resultados del informe nos permiten afirmar que, pese a algunos avances, la erradicación del hambre y pobreza en El Salvador siguen siendo metas lejanas. Como muestra de ello podemos mencionar que, de acuerdo a los datos de la última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, de cada 100 hogares salvadoreños, 40 son pobres; y una tercera parte de la población de la zona urbana se encuentra subempleada. En la zona rural, solamente un 54% de los hogares cuentan con el servicio de agua por cañería.

Estas cifras son sólo algunos ejemplos que reflejan las condiciones de precariedad en las que se desenvuelve una gran cantidad de familias salvadoreñas. Ante esta realidad, como Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en reiteradas ocasiones hemos manifestado que es necesario construir un nuevo

modelo de desarrollo. Los resultados de esta investigación reafirman nuestra posición y nos impulsan a reforzar ese llamado. La visión de nuestra institución es que un modelo diferente debe enmarcarse en un enfoque de derecho, y requiere una mayor orientación hacia las personas, principalmente a los grupos en situación de vulnerabilidad.

En América Latina se ha intentado implementar distintos modelos de desarrollo, pero la tendencia general ha sido poner un mayor énfasis en las variables económicas que en las variables sociales. En El Salvador, el modelo de desarrollo implementado durante fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, se ha basado en dos confusiones fundamentales que situaron a las personas y a las variables sociales en un segundo plano. La primera de estas confusiones, fue la que equiparó desarrollo a generación de riqueza o crecimiento económico; mientras que la segunda fue la que dedujo de la inoperancia del Estado, su inviabilidad como agente promotor del desarrollo.

De estas dos ideas se nutrió la visión de que la atención debía situarse en las condiciones del mercado, y que las políticas principales deberían estar orientadas a la apertura comercial, la terciarización de la economía, la reducción del Estado, las privatizaciones y la desregulación, entre otras. No obstante, la experiencia histórica, y la persistencia de altos niveles de pobreza y desigualdad evidencian las falencias de esta concepción.

Ante esto, nuestra institución aboga por lograr una armonía entre derechos humanos y desarrollo. Para ello, es necesario que cualquier modelo que se implemente tenga su fundamento, y sea coherente, con los principios de derechos humanos. A nuestro juicio, hasta el momento en el país no se ha logrado reconocer el enorme potencial que tiene el enfoque de derechos humanos como herramienta para asegurar que en el centro del desarrollo se ubique a las personas, ni se ha dimensionado justamente su valor como garante de la efectividad de las políticas públicas.

Somos conscientes de que el mundo enfrenta actualmente distintos desafíos en un contexto donde reina la incertidumbre. Las dificultades económicas, políticas y sociales del entorno nacional e internacional, indudablemente han condicionado y seguirán condicionando las posibilidades del Estado salvadoreño en el trabajo por construir un mejor país y por garantizar el respeto irrestricto de los derechos

humanos. No obstante, la responsabilidad de cumplir progresivamente con los compromisos adoptados es ineludible e impostergable, aún en momentos de crisis como los que el país ha enfrentado en los últimos años.

Normalmente se suele hacer énfasis en que las dificultades económicas del país o sus limitaciones como país subdesarrollado dificultan el cumplimiento de derechos como el derecho a la alimentación, el derecho a seguridad social o el derecho a la salud. Esta afirmación, aunque es razonable, tiende a ocultar el hecho de que algunos países han logrado mejorar considerablemente las condiciones de vida de su población, aún sin contar con los recursos que tienen las naciones más ricas del mundo. No obstante, todavía más preocupante que eso es el hecho de que esta creencia promueve la idea de que el logro de los derechos humanos debe ser un resultado del crecimiento económico, en lugar de su fundamento.

Hoy por hoy, son bien conocidas las graves consecuencias que tiene la desatención de los derechos humanos en el desarrollo de una nación. El incumplimiento del derecho a la alimentación y el derecho a la educación limitan –de forma muchas veces irreversible–, las posibilidades de crecimiento de la población más joven. De igual forma, las violaciones al derecho al trabajo y al derecho a un nivel de vida adecuado dificultan a la población adulta desarrollar todo su potencial creativo y productivo, y ofrecer a sus descendientes una vida plena en oportunidades.

Es por ello que en el contexto actual, en un mundo en el cual se agotan los recursos naturales, las posibilidades de crecimiento económico y de desarrollo dependen cada vez más de las capacidades y del bienestar de las personas. En ese sentido, es irreal pretender esperar a una bonanza económica para invertir más en la gente. La pobreza y la desigualdad continúan siendo los principales obstáculos para que nuestro país avance de forma contundente hacia mejores niveles de desarrollo humano y, por lo tanto, deben ser atendidas de forma integral.

La persistencia de estos fenómenos, no deben provocar, como lo han hecho antes, actitudes de resignación, indolencia o desinterés. Más bien deben generar un espacio de reflexión y autocritica entre los distintos sectores de la sociedad salvadoreña, para evaluar nuestro desempeño como nación en la lucha contra los mismos.

Es innegable que la situación actual del país nos obliga a establecer prioridades y a comportarnos con austeridad. Pero esto en modo alguno implica dejar de invertir en los derechos fundamentales de la población. Más bien deben ser los sectores más afortunados de la sociedad quienes deben solidarizarse con el país. Es absolutamente necesario avanzar en la discusión de un proyecto de nación, dentro del cual el derecho a la alimentación debe guardar una posición estratégica. La generación de un consenso nacional en materia fiscal y social, con políticas de Estado claras, coherentes y transparentes; debe servir como punto de partida para la construcción de un país más justo y que avance con paso firme hacia la generación de mejores condiciones de vida para sus habitantes.

Una meta como esta implica ir mucho más allá de la implementación de acciones de carácter asistencialista y bajo una visión de corto plazo. La lucha contra el hambre, contra la desnutrición y contra la pobreza no puede estar sujeta a los vaivenes políticos y electorales. En este sentido, nuestro llamado como institución es a promover la solidaridad y la cohesión social. Nuestro llamado es también a situar el énfasis en la generación de capacidades y oportunidades para que la población pueda acceder a un nivel de vida digno.

Por todo lo expresado, tengo la firme convicción de que los resultados de este esfuerzo investigativo, y el debate que se entable a partir de los mismos, será importante para que afrontemos nuestra misión de construir un mejor El Salvador bajo una visión de país compartida por todos y todas.

Licenciado Oscar Humberto Luna
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

INTRODUCCIÓN

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), atendiendo su mandato constitucional y legal de velar por el respeto y garantía de los derechos humanos en El Salvador, así como de elaborar y publicar informes (ordinales 1 y 12, art. 194.I Cn.), especialmente en lo que respecta a situaciones de trascendencia nacional; y con el propósito de dar seguimiento a las políticas públicas, planes, acciones, patrones de desarrollo y el trabajo que el Estado salvadoreño ha realizado en materia de cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, específicamente el derecho a una alimentación adecuada, presenta este Tercer Informe tomando como punto de partida la verificación del seguimiento a las recomendaciones emitidas en los dos informes anteriores del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador, publicados en 2007 y 2010.

El presente informe se concentra en el análisis de la situación del derecho a la alimentación en El Salvador entre 2010 y 2012. De manera especial, en esta edición, previo al estudio del panorama nacional, se realiza una breve contextualización sobre los avances con respecto a este derecho en la región centroamericana; y además, de forma particular, a lo largo del análisis se realiza una primera aproximación a la temática desde la perspectiva de género.

El contenido del documento se ha segmentado en seis capítulos. El primero de ellos se ha dedicado a establecer el marco conceptual bajo el cual se orienta el presente informe en cuanto a la pertinencia de incorporar el enfoque de género al abordar la temática del derecho a la alimentación.

El segundo apartado contiene un análisis de los principales acontecimientos observados durante el periodo examinado, en relación al reconocimiento del derecho a la alimentación en el marco jurídico salvadoreño. En la parte final de esta sección se presenta un resumen de los principales instrumentos nacionales e internacionales que contienen disposiciones relacionadas a este derecho.

Posteriormente, en la tercera sección del informe se analiza el panorama general y las perspectivas de la situación del derecho a la alimentación en la región centroamericana. De forma general, se revisan los avances de los distintos países

en cuanto a subnutrición, reducción de las brechas de género y otros indicadores relacionados a la seguridad alimentaria.

El cuarto apartado se dedica a examinar la situación del derecho a la alimentación en El Salvador, en lo referente a sus principales contenidos. En primer lugar, se realiza una breve referencia a las características del modelo económico y social implementado en el país, con el objetivo de situar los esfuerzos en relación al derecho a la alimentación dentro del contexto general de la estrategia de desarrollo planteada por la actual administración gubernamental. Posteriormente, se efectúa una breve caracterización de la situación alimentaria y nutricional de la población salvadoreña.

Las siguientes secciones de este apartado se dedican al análisis de la evolución reciente de las variables y factores que inciden en la disponibilidad y el acceso a los alimentos para la población salvadoreña. Para concluir el capítulo, se realiza un análisis general de la política social impulsada por el Estado para atender la problemática de la inseguridad alimentaria en el país.

Finalmente, a partir de los hallazgos obtenidos en el curso de la investigación, se presentan las principales conclusiones del informe y un conjunto de recomendaciones puntuales orientadas a garantizar un mejor cumplimiento del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador.

I. El Derecho a la Alimentación desde una perspectiva de género

El interés de la PDDH en elaborar este tercer informe desde una perspectiva de género, se hace en consonancia con lo establecido en las “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nutricional”, aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en 2004 (FAO, 2008). De acuerdo a las Directrices 13 (Apoyo a los grupos vulnerables) y 17 (Vigilancia, indicadores y puntos de referencia) es importante que los Estados dediquen especial atención al análisis y la vigilancia de la seguridad alimentaria de grupos vulnerables. Dentro de este marco, no cabe duda que uno de los grupos que se encuentra en mayor grado de vulnerabilidad ante inseguridad alimentaria es el de las mujeres, quienes representan un 52.3% de toda la población de El Salvador (Dirección General de Estadísticas y Censos [DIGESTYC], 2012).

En este sentido, la incorporación del análisis de género en este informe sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada (DAA) se vuelve una herramienta indispensable para que el país cuente con un documento base que presente una primera aproximación a la situación especial de las mujeres con respecto a este derecho. En este punto, tal y como lo establecen las Directrices voluntarias en apoyo a la realización del DAA, es necesario aclarar que la importancia de que los Estados realicen esfuerzos por identificar a los grupos especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria, recae en la utilidad de los mismos como fundamentos para el diseño de medidas orientadas a corregir los factores que subyacen a tales disparidades.

Hasta el día de hoy, no ha existido una apuesta clara por abordar la temática del hambre y la inseguridad alimentaria desde un enfoque de género. Por lo tanto, este informe pretende demostrar lo relevantes que resultan las desigualdades de género en el tema alimentario, de tal forma que en el futuro las políticas públicas orientadas a contrarrestar el hambre se diseñen atendiendo a estas situaciones.

No cabe duda que en las últimas décadas El Salvador ha logrado algunos avances en materia de equidad de género, aunque en los últimos años el progreso ha sido

menos acentuado. Con todo, es evidente que continúan existiendo importantes obstáculos para que las mujeres, sobre todo las de generaciones anteriores y residentes en el área rural, puedan acceder al poder social, económico y político. Hoy por hoy, las mujeres salvadoreñas continúan teniendo mayores problemas que los hombres para acceder a empleos remunerados y bajo condiciones dignas, y en el caso de obtenerlo afrontan una doble o triple carga laboral que es invisibilizada por la falta de reconocimiento y valoración del trabajo reproductivo. Además de esto, la población femenina presenta menores salarios, mayores tasas de analfabetismo, menor acceso y control de activos y recursos productivos (vivienda, tierra, crédito, agua, etc.), menor participación política y menores tasas de asistencia escolar, que la población masculina (DIGESTYC, 2012; Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer [ISDEMU], 2011; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010).

Más allá de eso, al observar la evolución de mediciones como el índice global de la brecha de género (GGGI¹), elaborado por el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), se puede concluir que en los últimos años el país no ha hecho suficientes esfuerzos por promover la participación y oportunidades de las mujeres en la economía, ni por aumentar su participación política; aún cuando los importantes logros alcanzados en cuanto a equidad en salud y educación han se han mantenido. Este desempeño ha causado que otros países hayan avanzado mucho más en la reducción de las brechas de género. En 2006, con un GGGI de 0.6837, El Salvador se colocó en la posición 39 de una lista de 115 países ordenados de acuerdo a su brecha de género²; mientras que para 2012, con un GGGI de 0.6630 retrocedió hasta la posición 94, de una lista de 135 países (WEF, 2012). De hecho, en 2012, de acuerdo a este indicador, de 26 países latinoamericanos estudiados, únicamente Guatemala, Surinam y Belice poseen brechas de género mayores a la de El Salvador.

Resulta muy revelador comprobar que en el mismo periodo, países como Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Madagascar, Malawi, Mozambique, Eslovenia,

1 Global Gender Gap Index: Este índice mide la brecha de desigualdad de género en cuatro áreas: participación y oportunidades en la actividad económica, participación política, salud y educación. El índice toma valores entre 1 y 0, donde los valores cercanos al 1 representan una menor brecha de género en las áreas contempladas, y los valores cercanos el cero indican brechas mayores.

2 Los primeros lugares son ocupados por los países con mayor equidad de género en las áreas contempladas por el índice.

Uganda y Luxemburgo, que en 2006-2007 presentaban brechas similares o incluso más amplias que las de El Salvador, en 2012 muestran reducciones mayores en la brecha de género en las áreas contempladas. Aunque El Salvador refleja una equidad similar o incluso superior que algunos de estos países en cuanto a salud y educación, los retrocesos observados en los últimos años en cuanto a participación y oportunidades de las mujeres en la economía y en la política, han limitado su avance hacia mejores resultados. Con todo, es muy preocupante el hecho de que al hacer una comparación entre los resultados de 111 países, entre 2006 y 2012, el WEF reporta que El Salvador ha sido el país que más ha retrocedido en el GGGI (WEF, 2012)³.

Como se observará a lo largo de este informe, no cabe duda que todos estos factores y otros no fácilmente cuantificables, impactan negativamente y de forma significativa en el cumplimiento del derecho a la alimentación de las mujeres. La evidencia del enorme peso que tienen las desigualdades de género en los mayores niveles de inseguridad alimentaria que afronta el sector femenino refleja una grave violación al DAA, principalmente porque el principio de no discriminación, establecido en los artículos 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), es una obligación de inmediato cumplimiento para los Estados y no está sujeta al principio de progresividad, tal y como se establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en sus observaciones generales No. 3 (1990), No. 16 (2005) y No. 20 (2009).

Aunado a esto, es innegable que la persistencia de las disparidades de género dificulta enormemente el avance en el combate contra el hambre y la desnutrición, y de forma consecuente, atenderlas tiene un enorme potencial para tratar ambas problemáticas de forma integral. Actualmente, es bastante clara la

3 Cabe señalar que las comparaciones entre países deben ser tomadas con cautela pues varían de acuerdo a los distintos indicadores. Se ha destacado lo referente al índice elaborado por el WEF principalmente por la posibilidad de dar seguimiento a su evolución durante varios años y por medir específicamente las brechas de género. Otros indicadores para medir desigualdad de género ofrecen resultados similares o diferentes, de acuerdo a los subíndices que contemplan. Para un panorama más amplio se pueden revisar el Índice de Equidad de Género, publicado en el informe anual de Social Watch; el Índice de Oportunidades Económicas de las Mujeres (Women's Economic Opportunity Index) publicado por la Economist Intelligence Unit en 2010 y 2012; el Índice de Desarrollo Relativo al Género y el Índice de Potenciación de Género publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe sobre desarrollo humano entre 1995 y 2009, y más recientemente, el Índice de Desigualdad de Género del PNUD, publicado en los informes sobre desarrollo humano de 2010 y 2011.

relación que guardan las condiciones de vida de las mujeres (educación, salud, pobreza, etc.) con el estado nutricional y salud de su descendencia (Piñeiro, 2010; Ziegler et al., 2011), por lo que la lucha por la equidad de género se vuelve fundamental en la desarticulación de la reproducción intergeneracional de la desnutrición y la pobreza.

Afortunadamente, en los últimos años se ha avanzado paulatinamente en lograr un mayor reconocimiento del rol primordial que desempeñan las mujeres en la soberanía y seguridad alimentaria a través de la producción, administración y preparación de alimentos; la educación alimentaria; la obtención de ingresos familiares; etc. Por tanto, abordar las desigualdades de género de forma integral, además de ser una obligación jurídica y ética de los Estados de acuerdo al principio de la dignidad humana, resulta una excelente estrategia para combatir la inseguridad alimentaria, aumentar la calidad de vida de toda la población y el desarrollo de un país (PNUD, 2010). No es casualidad que buena parte de los países con niveles de desarrollo humano altos, sean los mismos que han logrado reducir notablemente las disparidades de género.

Así, es claro que la implementación de acciones positivas a favor de las mujeres constituye un compromiso asumido por el Estado con el objetivo de corregir y compensar las desproporcionadas diferencias que existen entre las condiciones que afrontan las mujeres en distintos ámbitos. Pero estos beneficios directos hacia las mujeres, además de impactar favorablemente en su situación, conllevan una serie de efectos multiplicadores positivos para toda la sociedad, por lo que el combate a la desigualdad de género debería ser un componente clave dentro de la política social de todo país. Esto demanda efectuar un análisis diferenciado de cómo impacta la legislación y las políticas públicas en mujeres y hombres. La pretendida neutralidad de los efectos de las mismas no debe ser asumida a priori, ya que podrían generar incluso mayores niveles de desigualdad.

Teniendo en cuenta todo esto, es necesario subrayar la importancia de contar con estudios que aborden el tema del derecho a la alimentación desde una perspectiva de género, para contar con un marco a partir del cual adoptar medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en los distintos ámbitos que afectan el ejercicio de este derecho. Especial mención requiere

la implementación de medidas para las mujeres rurales, orientadas por lo establecido en artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), donde se establece que los Estados deben abordar de forma especial los problemas que enfrenta este sector y poner en marcha estrategias que garanticen su participación en el desarrollo rural y el acceso a servicios básicos, educación, formación profesional, salud, servicios financieros y recursos productivos.

II. Marco Jurídico y estándares nacionales e internacionales referidos al derecho a una alimentación adecuada y la igualdad de género

En los dos informes anteriores sobre el estado del DAA en El Salvador, elaborados por esta Procuraduría, se realizó una revisión de la normativa internacional y nacional relacionada a este derecho. Al respecto, se ha constatado que en el país se encuentran vigentes los principales instrumentos internacionales en los que se reconoce de forma explícita la alimentación como un derecho humano (particularmente el PIDESC y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”) y otros que poseen disposiciones relacionadas al DAA (por ejemplo, la CEDAW, la Convención sobre los Derechos del Niño y distintos convenios de la Organización Internacional del Trabajo [OIT]). Dichos tratados constituyen leyes de la República de acuerdo a lo establecido en el artículo 144 de la Constitución salvadoreña⁴. Asimismo, en el marco jurídico nacional se encuentran dispersas múltiples disposiciones que guardan relación con el cumplimiento del DAA (Constitución de la República, Código de Salud, Código de Trabajo, Ley de Protección al Consumidor, entre otras), aunque solo en algunas leyes destinadas para la protección de grupos específicos (por ejemplo, la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, [LEPINA], y la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor) se menciona de forma explícita este derecho⁵.

A raíz de estos hallazgos, en los últimos años la PDDH ha brindado un seguimiento especial a la creación del marco jurídico nacional a favor del derecho a una alimentación adecuada. Al respecto, ya en 2007, en el *Informe sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador*, señalaba:

4 “Art. 144.- Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución.

La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado”.

5 Teniendo en cuenta que esta área ha sido expuesta de forma detallada en los dos informes anteriores, se omite acá hacer un desarrollo de la misma. Para obtener un panorama más amplio sobre los instrumentos y las disposiciones específicas, se recomienda ver las Tablas II.1 y II.2 al final de este capítulo, y los dos informes previos sobre el estado del DAA en El Salvador publicados por esta Procuraduría (PDDH, 2007, 2010).

[...] es impostergable que la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, introduzca reformas a la Constitución de la República, a fin de regular el derecho a una alimentación adecuada, ya que como se ha visto anteriormente, el texto constitucional no establece un marco normativo que lo garantice explícitamente; así también, con la participación y consulta de diferentes sectores gubernamentales y sociales, dicho Órgano de Estado, debería aprobar una ley marco de seguridad alimentaria y nutricional, con el objeto de legislar de manera amplia e integral, los diferentes aspectos y componentes del citado derecho humano fundamental (PDDH, 2007, p. 189).

El énfasis en la necesidad de contar con un reconocimiento explícito del DAA en el marco jurídico se deriva de la apuesta por abordar la temática de la inseguridad alimentaria desde un enfoque de derecho. Para esta Procuraduría, la lucha contra el hambre, la desnutrición y la malnutrición debe ser entendida ya no sólo como un imperativo moral o como una estrategia para resolver una problemática social, sino más bien como una obligación que se desprende de un derecho humano fundamental.

Es por ello que en reiteradas ocasiones se ha insistido en que el país debe avanzar, tal y como lo han hecho otros países de América Latina en esta área. El propio Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, ha manifestado que distintos países de la región se encuentran a la vanguardia en cuanto a la integración de este derecho en su marco jurídico (De Schutter, 2012).

En la última década, distintos países han impulsado la conformación de un cuerpo normativo a favor del DAA, incluyendo reformas constitucionales, leyes marco sobre seguridad o soberanía alimentaria, y la adopción o adaptación de leyes sectoriales relacionadas al mismo (De Schutter, 2012). Aunado a esto, es importante señalar que un efecto indirecto de la crisis de los precios de los alimentos y de la crisis económica experimentada entre 2007 y 2009, ha sido la generación de un mayor interés en la legislación sobre el DAA. Estos sucesos globales, que afectaron gravemente a la población más vulnerable y causaron importantes retrocesos en la lucha contra la pobreza y el hambre, plasmaron de forma contundente que la problemática de inseguridad alimentaria no puede ser resuelta simplemente por las leyes de la oferta y la demanda, y reforzaron la convicción de que es necesario que los Estados adopten medidas concretas para su abordaje.

El Salvador no ha sido ajeno a esta tendencia, no obstante, los avances en materia de legislación han sido menores. En los siguientes apartados se revisan los principales acontecimientos referentes a la protección del derecho a nivel constitucional y en la legislación secundaria.

II.1 Protección constitucional del DAA

Desde el primer informe emitido por esta Procuraduría con respecto al DAA se ha enfatizado la necesidad de introducir una reforma a la Constitución de la República para reconocer de forma explícita este derecho, presentando incluso una propuesta de redacción específica. Aunque la Constitución contiene diversas disposiciones de las cuales se colige la responsabilidad del Estado en materia de DAA (Ver Tabla II.2, al final de este capítulo), es necesario que se incorpore expresamente el mismo como un derecho fundamental de toda la población (PDDH, 2007, 2010a).

Bajo esta premisa, en octubre de 2008, la PDDH presentó de forma oficial ante la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma en este sentido. Posteriormente, en conjunto con distintas organizaciones sociales, se efectuaron acciones con el objetivo de impulsar la aprobación de la misma. No obstante, fue hasta el 19 de abril de 2012 que la Asamblea Legislativa del período 2009-2012, mediante el Acuerdo de Reformas Constitucionales No. 3, aprobó por unanimidad la reforma constitucional a favor del DAA (De Leiva, 2012). La modificación se efectuó en el artículo 69 de la Constitución, dejando establecido que “toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada. Es obligación del Estado crear una política de seguridad alimentaria y nutricional para todos los habitantes. Una ley regulará esta materia” (Asamblea Legislativa, 2012a).

Asimismo, en esta fecha, a raíz de una petición de la sociedad civil para reconocer el derecho humano al agua, la Asamblea Legislativa aprobó otra modificación en el artículo 69, estipulando que “El agua es un recurso esencial para la vida, en consecuencia, es obligación del Estado aprovechar y preservar los recursos hídricos y procurar su acceso a los habitantes. El Estado creará las políticas públicas y la ley regulará esta materia” (Asamblea Legislativa, 2012a).

Sin duda alguna, aún y cuando las reformas no se ciñen a las propuestas planteadas originalmente, su aprobación constituye un enorme avance. De cualquier forma, es necesario resaltar que hasta el momento, las reformas

únicamente han sido aprobadas, y tal y como lo establece la Constitución en su artículo No. 248, deben ser ratificadas por la Asamblea Legislativa del periodo 2012-2015, con el voto de dos tercios de los diputados electos, para poder dar por finalizado el proceso de reforma.

Lastimosamente, hasta la fecha no se ha logrado un acuerdo entre las distintas fracciones legislativas para proceder a la ratificación de ambas reformas. En este contexto, la PDDH y distintas organizaciones sociales han exhortado al Órgano Legislativo a que se avance en la generación de un consenso para su ratificación inmediata, teniendo en cuenta que la protección de la población salvadoreña frente al hambre, la desnutrición, la escasez y la contaminación del agua, deben ser abordadas como políticas de Estado, y por lo tanto, no deben estar sujetas a los vaivenes políticos (PDDH, 2012a). Es por ello que la aprobación de ambas reformas constitucionales se convierte en la forma ideal de garantizar que exista un compromiso perdurable, de todos los sectores de la sociedad, por favorecer el cumplimiento de estos derechos fundamentales.

La importancia de incorporar el DAA en la Constitución tiene su base en la supremacía y la estabilidad que caracteriza a la norma suprema a partir del artículo 246 de la misma⁶. Como lo expresa la FAO (2010, p. 39):

...la inclusión del derecho a la alimentación en la Constitución le otorga la más sólida de las bases. El reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación también constituye una protección contra la revocación de este derecho fundamental por conveniencia política; en la mayoría de países, a diferencia de las leyes ordinarias, modificar la Constitución requiere procedimientos especiales para garantizar una mayor durabilidad.

Estas consideraciones justifican la inclusión del DAA en el texto de la Constitución de forma explícita. Si bien es cierto, la interpretación amplia de las disposiciones que contiene la Constitución salvadoreña permiten derivar o deducir la calidad de derecho fundamental del DAA, en la práctica real,

6 “Art. 246. – Los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio.
La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público tiene primacía sobre el interés privado”.

su exclusión del texto limita notablemente su ejercicio. El reconocimiento constitucional otorga múltiples ventajas y tiene consecuencias para todos los órganos del Estado. Entre las principales se puede mencionar:

- Refleja y garantiza un verdadero compromiso de país, perdurable y ajeno a los vaivenes electorales.
- Propicia la adopción y armonización de leyes, reglamentos y políticas públicas en torno al DAA.
- Favorece la justiciabilidad del DAA.
- Establece la obligación de diseñar políticas públicas acordes a los principios de derechos humanos (participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho y acceso a la justicia).

De esta forma, el abordaje de la problemática alimentaria desde un enfoque de derechos humanos posee un gran potencial para resolver distintas problemáticas que han padecido las políticas públicas en el país. Vicios como la corrupción, el secretismo, la inadecuada focalización, el clientelismo político, la discriminación de grupos específicos (por razones políticas o de género, por ejemplo) o el carácter asistencialista de algunas medidas, pueden erradicarse bajo una aplicación fiel de los principios de derechos humanos.

Asimismo, para esta Procuraduría es importante destacar la urgencia de ratificar la inclusión del DAA en la Constitución, debido a que, pese a ser fundamental, la reforma constitucional solamente es un paso dentro de un proceso más amplio que tiene como propósito último garantizar que la población salvadoreña pueda ejercer este derecho. En definitiva, la reforma por sí sola no tiene un efecto concreto o inmediato en la vida de la población. Más bien, por su jerarquía, la reforma debe constituirse en la herramienta más importante para que posteriormente se pueda desarrollar el derecho en la legislación secundaria, y para sustentar el diseño de políticas, programas y proyectos orientados a implementarlo de manera efectiva. Únicamente hasta este momento -siempre y cuando exista un buen diseño de las medidas- se podrían observar los efectos concretos del proceso en el diario vivir de toda la población, especialmente para aquellos grupos en situación de vulnerabilidad.

En este orden de ideas, la prolongación de la discusión en torno a la reforma constitucional más bien estaría retrasando el inicio del trabajo por el propósito superior que la orienta, el cual se puede sintetizar en el ofrecimiento de garantías a la población salvadoreña para que pueda desarrollarse en un ambiente libre del hambre, la desnutrición y la malnutrición.

En conclusión, la PDDH, acoge con satisfacción la aprobación de las reformas constitucionales mencionadas, pues dan cumplimiento parcial a una de las recomendaciones emitidas en sus informes de 2007 y 2010 sobre el DAA. No obstante, es preciso que El Salvador avance como ya lo han hecho otros 15 países de América Latina (entre ellos, cinco países centroamericanos) que protegen de manera explícita el DAA en sus constituciones (ya sea para toda la población o para grupos específicos, o en el marco de otros derechos⁷).

II.2 Ley Marco sobre del DAA

Pese a que El Salvador cuenta con numerosas herramientas legales que guardan relación con el DAA (Código de Salud, Código de Trabajo, Ley de Protección al Consumidor, Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, LEPINA, Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, entre otras) (Ver Tabla II.2, al final de este capítulo), la gran dispersión que existe entre ellas, ha impulsado a que una de las principales recomendaciones realizadas por la PDDH en los informes previos, sea la de formular y aprobar una Ley Marco que desarrolle el contenido del DAA y que armonice y dé coherencia a la legislación sectorial.

Con respecto a esta recomendación, primeramente, es necesario aclarar que desde hace varios años distintas propuestas de ley en este sentido se encuentran pendientes de discusión en la Asamblea Legislativa. Asimismo, el Órgano Ejecutivo, a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), al menos desde 2010, ha desarrollado esfuerzos por elaborar un Anteproyecto de Ley sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional (Aguiluz, 2012;

7 a) Brasil (art. 6, 7.4, 227), b) Bolivia (art. 16), c) Ecuador (art. 13), d) Guyana (art. 40), e) Haití (art. 22), f) Nicaragua (art. 63), g) Colombia (art. 44), h) Cuba (art. 9), i) Guatemala (art. 51, art. 99), j) Honduras (art. 123), k) México (art. 4), l) Panamá (art. 56, art. 110), m) Paraguay (art. 54 y 57), n) Costa Rica (art. 82), ñ) Surinam (art. 24) (De Schutter, 2012; Knuth & Vidar, 2011).

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social [FUSADES], 2012a). No obstante, hasta la fecha, el anteproyecto no ha sido presentado a la Asamblea. Aunado a esto, de forma reciente, en el seno del Consejo Económico y Social (CES), ha surgido un nuevo anteproyecto de ley sobre soberanía alimentaria (CES, 2012).

De forma similar, esta Procuraduría ha insistido en la necesidad de aprobar una Ley General de Aguas, orientada a la regulación y protección de los recursos hídricos del país, y que resuelva la dispersión y las contradicciones presentes de la legislación vigente en esta materia (PDDH, 2012a; PDDH, 2012b). Desde 2006 distintas organizaciones sociales han venido impulsando y presentando propuestas en este sentido, sin que se observaran avances sustantivos (PDDH, 2010b; PDDH, 2011a). Por todo esto, ha representado un avance importante el hecho de que el 22 de marzo de 2012, el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), presentara ante la Asamblea Legislativa una iniciativa de Ley General de Aguas, principalmente porque retoma muchos elementos de la propuesta elaborada por la sociedad civil (PDDH, 2012c).

En este sentido, pese a ciertos avances, es evidente que aún existe una enorme deuda del Estado salvadoreño en cuanto a la creación de legislación secundaria en materia del DAA. Por lo tanto, esta Procuraduría considera urgente que durante 2013 la Comisión Agropecuaria de la Asamblea Legislativa brinde prioridad a la aprobación de una Ley de soberanía y seguridad alimentaria; y que la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático dé continuidad y agilice la discusión del Anteproyecto de Ley General de Aguas (MARN, 2012).

Cabe señalar en este punto que la PDDH considera que una Ley Marco que desarrolle los contenidos del DAA, para poder dar respuesta a la situación de inseguridad alimentaria que afronta la población salvadoreña, debe ser elaborada desde un enfoque de soberanía alimentaria y en concordancia con lo estipulado en las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del DAA y en las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia (ver Tabla II.1, al final de este capítulo). Para tal efecto, es necesario que se realice un esfuerzo por entablar una discusión participativa con distintos sectores involucrados en la temática alimentaria a fin de incorporar los contenidos

y medidas que concreten la aplicación de este enfoque y los instrumentos mencionados.

Conviene aclarar la relación que guardan el DAA⁸, la seguridad alimentaria⁹ y nutricional (SAN) y el enfoque de soberanía alimentaria¹⁰. Primero que nada, conviene mencionar que poseen un carácter diferente. El DAA es un término jurídico, es decir, representa una garantía que los Estados brindan a su población y, por lo tanto, una obligación legal que debe ser cumplida. Por otro lado, la SAN es un constructo bipolar que más bien hace referencia a una característica de una persona, grupo o región. En un polo, se encontraría en sí el estado de seguridad alimentaria, mientras que en el otro polo se sitúa la inseguridad alimentaria. Es por ello que la SAN, funciona a la vez como un objetivo o meta, y como un criterio descriptivo.

Por su parte, el enfoque de soberanía alimentaria, propuesto y apoyado principalmente por distintas organizaciones sociales, hace referencia a un método o forma de abordar la problemática de la inseguridad alimentaria, con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria, dando cumplimiento al DAA. De forma particular, este enfoque surge como una respuesta a los fenómenos que amenazan la seguridad alimentaria de los países menos desarrollados. La SAN, al plantearse como un término neutro en cuanto a las políticas que deben implementarse para alcanzarla, permitió que la lógica neoliberal predomine en

-
- 8 De acuerdo al anterior Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, Jean Ziegler, se puede definir el DAA como: “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” (Ziegler, 2007).
- 9 En las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del DAA se estipula 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 alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.
- 10 En 2002, el Foro ONG/OSC sobre Soberanía Alimentaria, al que asistieron representantes de 400 organizaciones de la sociedad civil y de agricultores, definieron este término de la siguiente manera: «La soberanía alimentaria es el derecho de todos los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas en materia agrícola, laboral, de pesca, alimentación y tierras de manera que resulten apropiadas a sus circunstancias específicas desde un punto de vista ecológico, social, económico y cultural. La soberanía alimentaria incluye el derecho real a la alimentación y a producir alimentos, lo que significa que todas las personas tienen derecho a una alimentación segura, nutritiva y apropiada culturalmente, y a los recursos necesarios para producir alimentos y a la capacidad para sustentarse a sí mismas y a sus sociedades. La soberanía alimentaria implica la supremacía de los derechos de las personas y las comunidades a la alimentación y a la producción de alimentos sobre los intereses comerciales. Esto implica el apoyo y promoción de los mercados y productores locales frente a la producción para la exportación y las importaciones de alimentos” (Ziegler, 2004).

el sistema alimentario mundial. Esto ha generado enormes obstáculos para el cumplimiento del DAA y ha vuelto necesario un nuevo paradigma en que se tomen en cuenta la desigualdad entre países, las afectaciones al medio ambiente, el enfoque de género, el acceso equitativo a los recursos productivos, los desequilibrios del mercado internacional y el enfoque de derecho.

Para ello, el enfoque de soberanía establece cuatro áreas de acción: derecho a la alimentación, acceso a recursos productivos, producción agroecológica y sostenible, y políticas agroalimentarias y comerciales equitativas (Loma & Friend, 2010). Dentro de estas áreas de acción se han planteado distintas directrices que deben implementarse mediante políticas públicas concretas. De manera sintética las directrices más importantes se refieren a (Ziegler et al. 2011):

- Abordaje de la alimentación como un derecho.
- Garantizar la soberanía y la autonomía de los países en cuanto a la definición de la política nacional de alimentación y agricultura.
- Dar prioridad a la producción alimenticia destinada a los mercados domésticos y locales.
- Brindar apoyo especial a la agricultura familiar y a los sistemas de producción agroecológica y diversificada.
- Garantizar precios justos para el sector agropecuario, es decir que los países posean la libertad de establecer medidas de protección para la producción local, frente al *dumping* de productos importados de bajo precio.
- Facilitar el acceso a recursos productivos como la tierra, el agua, los bosques, áreas de pesca, a partir de una auténtica redistribución de los mismos.
- Reconocimiento y promoción del valioso rol de las mujeres en el sistema alimentario.
- Promover un acceso equitativo a los recursos productivos, entre hombres y mujeres.
- Asegurar el control comunitario sobre los recursos productivos, en oposición a la propiedad corporativa de la tierra, el agua, recursos genéticos, etc.

- Proteger la semilla nativa y las redes de intercambio libre entre productores y productoras, lo que implica prohibir el registro de patentes sobre seres vivos y los cultivos a partir de organismos genéticamente modificados.
- Inversión pública para apoyar las actividades productivas de las familias y las comunidades, propiciando su empoderamiento, el control local y la producción para el mercado y la población local.

La necesidad de definir medidas concretas que deberían aplicarse para dar cumplimiento al DAA también ha sido percibida y expresada por los Estados, y en los últimos años, la FAO ha trabajado en la elaboración de instrumentos, bajo el formato de Directrices Voluntarias, para orientar a los países sobre las acciones que deben desarrollarse en la realización progresiva de este derecho. En noviembre de 2004, el Consejo de la FAO aprobó las “Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria y nacional”, y de forma muy reciente, en mayo de 2012, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) aprobó las “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (Ver Tabla II.1, al final de este capítulo).

Estos instrumentos, aunque no poseen un carácter vinculante y pueden presentar algunos vacíos (Oxfam Internacional, 2012), contienen importantes recomendaciones para los Estados (Ziegler et al. 2011), y en varios puntos, coinciden con los principales componentes del enfoque de soberanía alimentaria. Es por ello que a juicio de esta Procuraduría, una Ley Marco para garantizar el DAA de la población salvadoreña debería elaborarse de acuerdo a estas tres herramientas.

Además de esto, la PDDH ha efectuado otras observaciones al Anteproyecto de Ley sobre SAN elaborado por el Órgano Ejecutivo. Entre los principales puntos que se han señalado se pueden mencionar:

- Se sugiere que se establezca de forma específica un porcentaje del presupuesto que debe ser asignado para el cumplimiento del DAA, de la ley y sus reglamentos. No solo debe destinarse para la operatividad del CONASAN o del Sistema, sino para que puedan desarrollar acciones para realizar el DAA.

- Enfatizar que los programas, políticas y medidas deben elaborarse incorporando la perspectiva de género desde su diseño, implementación, seguimiento y evaluación.
- La situación de las mujeres rurales se aborda únicamente como parte de una intervención especial y no se reconoce su importancia estratégica en garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. No se aborda de forma profunda y transversal la inequidad de género, especialmente lo referente a la accesibilidad de las mujeres rurales a los recursos productivos, aunque es bien sabido que constituye uno de los principales factores de marginación.
- Incorporar al CONASAN a representantes no gubernamentales, quienes deben tener derecho a voz y voto.
- Incluir una disposición referente a que el derecho a estar protegido contra el hambre no podrá estar condicionado a recortes de recursos.
- La regulación en cuanto a los criterios y condiciones en que el Estado garantizará el DAA a grupos en situación de vulnerabilidad (niños/as y adolescentes, mujeres en período de embarazo o lactancia, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas), no debería contemplarse en el reglamento, sino en la propia Ley.
- Incluir entre las obligaciones del Estado la vigilancia, el monitoreo y evaluación de la situación de SAN; y la sanción y reparación a la ciudadanía cuando se atente contra este derecho.
- Revisar la definición de DAA propuesta y retomar alguna de las definiciones aceptadas a nivel internacional.
- El anteproyecto carece de disposiciones para definir cuales serán los mecanismos sancionatorios cuando alguno de los artículos de la ley no se cumplan, o cuando un ciudadano o ciudadana sienta que este derecho ha sido violentado, porque no indica mecanismos de denuncia, sanciones y reparación de daños. Por tanto, deberían establecerse disposiciones sobre recursos administrativos, judiciales y cuasi judiciales.

II.3 Legislación para grupos específicos y compatibilidad sectorial

En este periodo se han observado ciertos avances en la legislación sectorial. La aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) en 2009 constituyó un importante progreso para proteger el DAA en los grupos más vulnerables. Anteriormente, la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor, aprobada en 2002, ya contemplaba de forma explícita la alimentación como un derecho fundamental de las personas mayores de 60 años (art. 5.1). Pero con la total entrada en vigencia de la LEPINA en 2011, se logra también extender la protección a la niñez y la adolescencia. Esta normativa establece en el artículo 20 que “todas las niñas, niños y adolescentes tienen el derecho de gozar de un nivel de vida adecuado en condiciones de dignidad”, incluyendo dentro de este derecho la “alimentación nutritiva y balanceada bajo los requerimientos y normativas que las autoridades de salud establezcan”. De acuerdo a la LEPINA, es responsabilidad del padre, la madre, la familia ampliada, los representantes y responsables, garantizar este derecho de acuerdo a sus posibilidades y medios económicos. Por su parte, al Estado le corresponde asegurar, por medio de políticas públicas y programas, las condiciones para que dichas personas puedan cumplir su responsabilidad. Asimismo, la LEPINA, en el artículo 28 establece el derecho a la lactancia materna.

También ha sido un logro destacable la aprobación, en marzo de 2011, de la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres. En esta ley se contemplan medidas para promover la equidad entre mujeres y hombres en materia de educación, participación política, participación económica, empleo, salud integral, salud sexual y reproductiva, seguridad social, etc. También se incluyen disposiciones para fomentar el reconocimiento del trabajo doméstico y del cuidado; favorecer la inclusión social de mujeres en situación de vulnerabilidad; sobre la igualdad de oportunidades para el acceso, manejo, uso y control de los recursos naturales y del ambiente; sobre el acceso equitativo a nuevas tecnologías; y sobre los derechos de las mujeres en el desarrollo rural.

Por otra parte, en agosto de 2012, el Centro de Apoyo de Lactancia Materna (CALMA) presentó ante la Asamblea Legislativa un Anteproyecto de Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna y Alimentación Complementaria (CALMA, 2012). La Comisión de Salud ha iniciado el análisis

de esta ley (Asamblea Legislativa, 2012b) que tendría por objeto “establecer las medidas necesarias para promover, proteger y mantener la Lactancia Materna exclusiva hasta los seis meses de edad y complementaria hasta los dos años o más, asegurando sus beneficios y aporte indispensable para la nutrición, crecimiento y desarrollo integral de la niña y niño, a través de la reglamentación de la comercialización de los sucedáneos de leche materna, alimentos complementarios y otros productos designados” (art. 1).

Como puede observarse, dada la reciente entrada en vigencia de algunas leyes, es imposible poder evaluar la efectividad en su implementación. No obstante, en casos como el de la Ley de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor ha sido evidente el incumplimiento de las disposiciones establecidas en ella, lo cual ha sido fruto tanto de los vacíos en cuanto a mecanismos de exigibilidad que la misma contiene, como de la escasa atención que ha brindado el Estado a las problemáticas de las personas adultas mayores (PDDH, 2011c, 2012c).

Finalmente, conviene recalcar que existe un número bastante amplio de normativas que deberán revisarse desde la óptica del DAA. Es fundamental que la normativa referente a la agricultura, condiciones de trabajo y seguridad social en el sector agrícola y en el área rural, recursos productivos, inocuidad alimentaria, protección a consumidores y consumidoras, comercialización de alimentos, recursos genéticos, entre otras, se adecúe al contenido del DAA (FAO, 2010). La reforma constitucional y la Ley Marco sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria deben servir como fundamento para adaptar la dispersa legislación sectorial salvadoreña, de tal manera que funcionen como un todo. Esto será muy útil para lograr una armonización de las leyes y las políticas públicas que de alguna manera impactan en el cumplimiento del DAA.

II.4 Instrumentos internacionales y políticas nacionales

Dos decisiones muy positivas relacionadas a la protección internacional del DAA, observadas en los últimos años son la ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC (D.L. No. 721, 18 de mayo 2011) y la invitación abierta girada por el Estado salvadoreño para que los mecanismos especiales del Consejo de Derechos

Humanos realicen visitas al país (Gobierno de El Salvador [GOES], 2012). En el primer caso, aunque el Protocolo Facultativo no ha entrado en vigencia aún (Ver Tabla II.1, al final de este capítulo), resulta un excelente mensaje que El Salvador se posicione como uno de los primeros países en ratificarlo, ya que muestra disposición para que en el futuro sea posible presentar denuncias ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) por violaciones a los derechos contemplados en el PIDESC.

En el segundo caso, recientemente se han desarrollado algunas visitas de Relatores Especiales. Por ejemplo, en agosto de 2012 visitó el país el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas, Señor James Anaya, quien presentará su informe sobre la visita en los próximos meses (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2012). En este sentido, en un futuro se podría gestionar una visita del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, lo que sería muy útil para examinar la situación del DAA en el país.

Pese a esto, continúan pendientes de ratificación importantes instrumentos relacionados al DAA, tales como el Protocolo Facultativo de la CEDAW y el Convenio No. 183 de la OIT relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado). No cabe duda que es prioritario que dichos instrumentos entren en vigencia, principalmente porque protegen de forma específica los derechos de las mujeres y son herramientas importantes para el progreso en la equidad de género.

Otros logros importantes observados en los últimos años han sido la conformación del Frente Parlamentario Contra el Hambre, Capítulo El Salvador (julio 2012) y la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011 - 2015, la cual fue presentada en mayo de 2011. Lastimosamente, el CONASAN no ha tenido la continuidad y el apoyo necesarios para la implementación de la misma. Asimismo, organizaciones sociales como el Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU) y la Red de Mujeres Protagonistas de Cambio (2011), han señalado que aunque la política contempla algunas medidas orientadas a combatir las disparidades de género, no profundiza en estrategias específicas para atender las necesidades de las mujeres rurales.

A la vez, resulta preocupante que aunque el CONASAN ha estado trabajando en el Plan Estratégico para implementar la política, aún no cuenta con los recursos presupuestarios para afrontar el rol protagónico que se le ha asignado. En este sentido, la PDDH ha realizado llamados para que se establezca el DAA como una prioridad en la política social, fortaleciendo al CONASAN y asignando un presupuesto adecuado para las políticas públicas que contribuyan a su cumplimiento (PDDH, 2011b; PDDH, 2012d).

II.5 Justiciabilidad y exigibilidad

A partir de todo lo anterior, se puede afirmar que entre 2010 y 2012 se han presentado algunos avances en cuando al reconocimiento formal de la alimentación como un derecho. No obstante, existen numerosas dificultades para su ejercicio y su justiciabilidad. Con respecto a este último punto, tal y como se ha señalado en anteriores ocasiones, se puede afirmar que la justiciabilidad de los DESC en El Salvador se encuentra bastante limitada (Fundación de Estudios para la Aplicación del Derechos [FESPAD], 2003; FIAN & FESPAD 2006; Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” [IDHUCA], 2004; Menéndez, Aguilar & Flores, 2008).

En particular, la falta de reconocimiento constitucional del DAA es un obstáculo para que la población pueda recurrir a los procesos de inconstitucionalidad o de amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Es posible que a partir de las disposiciones constitucionales, la Sala de lo Constitucional pudiera derivar el DAA, tal y como lo ha hecho en otros casos¹¹, no obstante, incluso cuando las personas pueden acceder a estos recursos, los procesos llevan mucho tiempo y generan costos altos para la persona demandante (Ábrego et al. 2011; Menéndez et al., 2008; Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2007). Otra dificultad importante es el hecho de que la presentación de amparos, hábeas corpus o inconstitucionalidades únicamente puede efectuarse en San Salvador, ante la Sala de los Constitucional de la CSJ,

11 Por ejemplo, en la sentencia de inconstitucionalidad 5-93 del 02-VII-1998 derivó el derecho a un medio ambiente sano. En las sentencias de amparo 439-2005 y 490-2006 de 6-XII-2006 y 29-II-2008, respectivamente, se derivó el derecho a la estabilidad laboral. También se ha derivado el derecho a la autodeterminación informativa (Sentencia de amparo 118-2002 del 02-III-2004; Sentencia de amparo 934-2007 del 4-III-2011). Ver Ábrego et al. (2011).

lo que genera obstáculos en el acceso a la justicia para las personas de otros departamentos del país y sobrecarga de trabajo dicha Sala (Ordóñez, 2010)¹².

Aunado a esto, hasta la fecha, la jurisprudencia en cuanto a DESC es bastante limitada, y en algunos casos ha sido incluso regresiva (Capítulo Salvadoreño de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, 2005; IDHUCA, 2004). De manera particular, sobre el DAA no se ha encontrado jurisprudencia.

Por otro lado, esta Procuraduría tiene la facultad para tramitar denuncias por violación a derechos económicos, sociales y culturales de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. No obstante, la justiciabilidad de los DESC también se ve afectada por el hecho de que no existe una conciencia generalizada entre la población sobre su carácter de derechos, y muchos menos sobre su exigibilidad (Menéndez et al., 2008).

Además, cabe destacar que las disparidades de género en cuanto a autonomía económica, empleo, alfabetización y carga de trabajo no remunerado, generan que las posibilidades de acceder a la justicia, principalmente en el área rural, se encuentren mucho más limitadas para las mujeres que para los hombres (CIDH, 2007; Aguilar, 2011; ONU Mujeres, 2011). Así, las mujeres enfrentan una acumulación de obstáculos para poder acceder a la justicia, sin que existan suficientes servicios estatales de asistencia legal para las mujeres, y que además sean adecuados y en distintas ramas, para compensar la desigualdad en el acceso a la justicia (IMU, 1999; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009; Instituto de Defensa Legal del Perú et al., 2008).

Por otra parte, a pesar de que los tratados internacionales como el PIDESC o la CEDAW son leyes de la República (art. 144 de la Constitución) y pueden

12 Se pueden mencionar otros importantes obstáculos para la justiciabilidad para los DESC, tales como: 1) Mecanismos procesales no adecuados para la tutela: a) dificultades para la promoción de acciones colectivas, b) ineficacia de los mecanismos para producir efectos restitutorios adecuados en relación a los agravios contra los que se reclaman. 2) Indeterminación del contenido de los derechos. 3) Trámites complicados e innecesarios de los procesos. 4) Autorrestricción del poder judicial frente a cuestiones políticas y técnicas (falta de tradición de activismo judicial). 5) Escasa tradición de control judicial en la materia (Ábrego et al, 2011).

ser invocados ante los tribunales de justicia, la aplicación de la normativa internacional no es una práctica generalizada entre los jueces y juezas (PDDH, 2008; CIDH, 2011).

De todo esto se puede deducir que es importante efectuar mejoras en el sistema judicial del país para garantizar la exigibilidad de los DESC en general, y de manera específica, el DAA. Una de las oportunidades que podrían aprovecharse para hacerlo sería el proceso de consulta que está desarrollando la Asamblea Legislativa sobre el Proyecto de Ley Procesal Constitucional, el cual se encuentra en estudio en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. Con esta nueva normativa se pretende reformar la Ley de Procedimientos Constitucionales, vigente desde 1960, para que finalmente se adapte a la Constitución de 1983, y para que concuerde con la doctrina y la jurisprudencia en materia procesal constitucional (FUSADES, 2012b). Dado que uno de los principales obstáculos identificados para la exigibilidad de los DESC ha sido precisamente la falta de adaptación de los mecanismos de jurisdicción constitucional (FESPAD, 2003), este proceso abre la posibilidad de mejorar su adecuación a la protección de este grupo de derechos. A manera de ejemplo, el IDHUCA (2004, p. 42) ha propuesto que sería positivo reformar la Ley de Procedimientos Constitucionales a fin de:

... expandir la jurisdicción de la Sala [de lo Constitucional] para conocer violaciones de obligaciones establecidas en tratados internacionales, sin que sea necesario vincularlos a artículos constitucionales. Si los tratados internacionales son superiores a las leyes secundarias y tienen que ser compatibles con la Constitución, entonces las obligaciones asumidas en los tratados internacionales ocupan el mismo nivel jurídico que las obligaciones constitucionales.

En este último caso, si el proceso de amparo fue creado para llenar un hueco que existía en el sistema de protección de las leyes máximas del país, excluir a los tratados internacionales deja otro agujero de igual importancia. Por tanto, las leyes superiores compuestas por tratados y convenios internacionales también necesitan de una instancia judicial para poder ser reclamados.

Para favorecer la justiciabilidad de los DESC, en particular el DAA, también es importante tener en cuenta la evolución que se observa en la jurisprudencia referente a los tratados internacionales de derechos humanos. Anteriormente,

en algunas sentencias de la Sala de lo Constitucional de la CSJ (Inc. 15-96 del 14-II-1997; Amp. 938-99 del 25-IV-2000) se ha negado que la Constitución, en su artículo 144, sitúe a los tratados internacionales en un nivel jerárquico superior a las leyes secundarias (aduciendo que solamente estipula instrumentos de solución de conflictos entre normas); y además se ha considerado que los mismos no pueden constituir un parámetro de la decisión en el proceso de inconstitucionalidad, aunque sí pueden servir como “referencia técnica” para mejor comprensión de disposiciones constitucionales. Asimismo, se ha estipulado que por sí misma, la contradicción entre normas de jerarquía diferente no supone una inconstitucionalidad.

Aunque en numerosas sentencias posteriores la Sala ha reiterado estos criterios (Ordóñez, 2010), se han efectuado replanteamientos en cuanto a la interpretación del artículo 144 de la Constitución, en los que se reconoce una distinta jerarquía a los tratados (Inc. 24-97/21-98, del 26-IX-2000):

... se advierte que el inciso primero de dicha disposición constitucional coloca a los tratados internacionales vigentes en el país en el mismo rango jerárquico que las leyes de la República, entendiendo éstas como leyes secundarias. En consecuencia, no existe jerarquía entre los tratados y las leyes secundarias de origen interno.

Ahora bien, de la lectura del segundo inciso se desprenden dos ideas; la primera consiste en darle fuerza pasiva a los tratados internacionales frente a las leyes secundarias de derecho interno, es decir que el tratado internacional no puede ser modificado o derogado por las leyes internas, lo cual implica que estas últimas están dotadas de fuerza jurídica o normativa inferior.

Ello significa que, si bien el tratado internacional y las leyes internas forman parte de la categoría “leyes secundarias de la República”, dicha categoría contiene una subescala jerárquica dentro de la cual el tratado internacional goza de un rango superior al de las leyes de derecho interno. Por otra parte, la segunda idea que se deduce del inciso en referencia, y que es consecuencia de la primera, consiste en señalar la prevalencia del tratado internacional sobre la ley interna, lo cual lleva al denominado principio o criterio de prevalencia.

Es decir que en el inciso segundo del art. 144 Cn., se ha señalado dos criterios para resolver las antinomias que se susciten entre el tratado internacional y la ley secundaria de derecho interno; en primer lugar, se hace referencia al criterio de jerarquía -criterio que opera en el momento de creación del Derecho-, pero también se quiso proporcionar al aplicador del derecho un criterio adicional, recurriendo al criterio de prevalencia -el cual opera en el momento de la aplicación del derecho-.

Como bien lo ha señalado Ordóñez (2010), en distintas sentencias la Sala ha evidenciado que no otorga una jerarquía especial a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. No obstante, en la Sentencia de Inconstitucionalidad 52-2003/56-2003/57-2003, de fecha 01-IV-2004 se plantean giros jurisprudenciales muy importantes. Al referirse al criterio establecido en la Inconstitucionalidad 15-96, del 14-II-1997, acerca de que “la no concordancia entre normas de distinto rango jerárquico no implica por sí una violación a la Constitución”, la Sala puntualiza que:

... tal criterio jurisprudencial no debe entenderse de una manera tan unívoca; pues, si bien los tratados internacionales no constituyen parámetro de control en el proceso de inconstitucionalidad, la disposición constitucional que consagra su valor jurídico y posición en el sistema de fuentes -art. 144 inc. 2° Cn.- no puede ser desatendida por el tribunal encargado de la defensa de la Constitución.

Es decir, la proposición de tratados internacionales sobre derechos humanos en la pretensión de inconstitucionalidad, bien puede efectuarse a título de violación a la Constitución, y no al tratado considerado aisladamente; en ese sentido, *investidos por la Ley Suprema de mayor fuerza pasiva con respecto a la ley secundaria, los tratados no pueden ser modificados o derogados por leyes secundaria.* La trasgresión constitucional se entiende por acción refleja, cometida en relación con el art. 144 inc. 2° Cn., ante la contradicción entre la ley secundaria y un tratado internacional de derechos humanos

La pretensión de inconstitucionalidad, en estos casos, se ve condicionada al establecimiento de la violación a un tratado que desarrolle derechos humanos, pues es preciso tomar en cuenta que la misma Constitución confiere a los tratados internacionales de derechos humanos mayor fuerza pasiva con respecto a la ley secundaria, estableciendo que *no pueden ser modificados o derogados por leyes secundarias* -arts. 1 y 144 inc. 2°-.

Habiendo hecho estas consideraciones, la Sala agrega:

En ese sentido, el art. 144 inc. 2° Cn. establece el régimen de respeto a un orden y sistema jurídico, donde la jerarquía de las normas y el establecimiento de un marco constitucional con su carácter fundamental y de regularidad jurídica suponen, por un lado, la *aplicación preferente* de los tratados internacionales con respecto al derecho interno infraconstitucional –ordenación de fuentes en sede aplicativa– al prescribir que en caso de conflicto entre una ley y un tratado internacional, prevalecerá este último; y, por otra parte, la resistencia del derecho internacional de derechos humanos a verse modificado por la legislación secundaria –fuerza pasiva–, la cual opera en sede legislativa.

Ésta implica un mandato dirigido al legislador que le inhibe de emitir normativa contraria al sentido, criterios y principios contenidos en la normativa internacional que desarrolle derechos fundamentales; incurriendo, en caso contrario, en inconstitucionalidad por no respetar el criterio de ordenación de fuentes prescritos por el art. 144 inc. 2° Cn.

Finalmente, en la siguiente cita, proveniente de la misma sentencia, se puede observar como la Sala desarrolla de forma amplia su argumentación a fin de clarificar las razones por las que se otorga un carácter especial al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), llegando a afirmar que su relación con la Constitución es de “compatibilidad”, y no de “jerarquía”¹³:

Ahora bien, como se ha apuntado, la violación puede alegarse evidenciando una contradicción normativa al *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, y no a toda la gama de instrumentos jurídicos internacionales ajenos al sustrato ideológico que ampliamente comparten los primeros con la Constitución. Ésta –en integración con los instrumentos internacionales que consagran y desarrollan derechos humanos– dirigen sus ámbitos de vigencia efectiva hacia un mismo sustrato axiológico: la dignidad humana y el catálogo de los derechos fundamentales que desarrollan los valores inherentes a su personalidad: dignidad, libertad e igualdad.

13 Dada la importancia de esta cita, por el giro jurisprudencial que presenta, se reproduce acá de forma textual un fragmento bastante extenso de la sentencia, con el fin de reflejar de manera precisa el encadenamiento de ideas que realiza la Sala.

En definitiva, el art. 144 inc. 2° Cn., conectado con la concepción personalista del Estado –art. 1 y Preámbulo–, de la cual se deriva la regla hermenéutica en favor de la dignidad: restringir lo limitativo y expandir lo favorable a ella, no sólo determina la fuerza vinculante y jerarquía normativa de los tratados internacionales de derechos humanos, sino que, además, permite proponer una *apertura normativa* hacia ellos.

Tal consideración, por tanto, solamente es aplicable a instrumentos internacionales que contengan principios normativos de análoga o mayor cobertura a la establecida en la llamada *parte dogmática* de la Constitución, y que hagan posible el establecimiento de fructíferas directrices para una más expansiva y más humana interpretación de las normas reguladoras de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Es decir, el art. 144 inc. 2° Cn., cobra virtualidad cuando una disposición infraconstitucional se encuentre en oposición normativa con el DIDH.

Y es que, los derechos fundamentales no sólo constituyen esferas de autonomía subjetiva inherentes a la calidad de persona, sino que, en cuanto concreciones de la dignidad humana y garantía de un status jurídico o libertad de un ámbito de existencia, son, al propio tiempo, elementos esenciales de un ordenamiento jurídico objetivo –marco de la convivencia humana–; por tanto, la consolidación constitucional de los derechos fundamentales de la persona, también incide en la estructuración del ordenamiento jurídico, con una clara intención expansiva e integradora para vigorizar la protección efectiva de la dignidad humana.

Por tanto, debe reconsiderarse el status interno del DIDH, a partir del prisma *dignidad humana*, pues con ello se preconiza una apertura a la protección efectiva de ésta. De este modo, la integración normativa entre el Derecho Constitucional y el DIDH –por la vía del art. 144 inc. 2° Cn.– es jurídicamente viabilizada por la coincidencia de sus objetivos.

Es decir, corresponde al derecho interno, incluido el constitucional, asegurar la implementación de las normas más favorables a la dignidad de la persona humana, lo que realza la importancia de su rol: la protección de los derechos de la persona. Por tanto, si los tratados sobre derechos humanos implican la interacción entre sus disposiciones y las del derecho interno, la Constitución atiende a la necesidad de prevenir y evitar los conflictos normativos que vuelvan

nugatoria la efectividad de las primeras. Con ello se contribuye a la reevaluación de la amplia interacción entre el DIDH y el derecho interno, con miras a la protección de los derechos vinculados a la dignidad humana. En definitiva, la identidad común entre el DIDH y el Derecho Constitucional, es el trazo que más distingue al primero, en relación con el resto de la normativa internacional.

En conclusión, la confluencia entre la Constitución y el DIDH, en la protección de los derechos humanos, confirma que la relación entre ambos definitivamente *no es de jerarquía*, sino de *compatibilidad*, y por tanto, el derecho interno, y eso vale para el Derecho Constitucional y la jurisdicción constitucional, debe abrir los espacios normativos a la regulación internacional sobre derechos humanos.

Como puede observarse, a través de la jurisprudencia se ha logrado establecer algunos espacios para mejorar la exigibilidad de los DESC que están contemplados en tratados internacionales, pero que no están reconocidos de forma explícita en la Constitución, tal como sucede con el DAA. A manera de ejemplo, en caso de que una ley interna contradiga el contenido de tratados internacionales como el PIDESC o la CEDAW, se puede argumentar ante la Sala de lo Constitucional de la CSJ una violación por acción refleja del criterio de ordenación de las fuentes del derecho salvadoreño, el cual ha sido establecido en el inciso segundo del artículo 144 de la Constitución¹⁴.

En síntesis, no cabe duda que es necesario realizar importantes modificaciones al marco jurídico salvadoreño para garantizar el pleno ejercicio del DAA. Existen importantes obstáculos para la exigibilidad y justiciabilidad de este derecho, principalmente para las mujeres del área rural. En este sentido, una mayor difusión y conocimiento de la normativa internacional en materia de DESC y derechos humanos de las mujeres es imprescindible para que, tanto su invocación por parte de la población, como su aplicación por parte de los tribunales nacionales, se vuelvan una práctica regular en el país.

14 En la Inc. 91-2007 del 24-IX-2010, la Sala aplicó este criterio al establecer la inconstitucionalidad del tercer inciso del artículo 191 del Código Penal “por violar los arts. 2 inc. 2°, 3 inc. 1°, 6 inc. 1°, y 144 inc. 2° de la Constitución, en relación con los arts. 17 y 19 párrafo 3 letra “a” del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 11, 13 párrafo 2 letra “a” y 14 párrafo 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

Tabla II.1 Instrumentos internacionales relacionados al DAA

<p>Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948).</p>	<p>Art. 25.1 “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, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.</p> <p>Art. 22 “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.</p>
<p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Ratificado el 23 de noviembre de 1979, D.L. No.27).</p>	<p>Art. 11 Los Estados Partes 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 asumen el compromiso de impulsar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.</p> <p>Los Estados Partes están obligados a proteger a todas las personas contra el hambre y a adoptar medidas y programas concretos para mejorar la producción, conservación y distribución de los alimentos, perfeccionando o reformando los</p>

	<p>regímenes agrarios, difundiendo los principios sobre nutrición y utilizando los conocimientos científicos. Además, dichos Estados se obligan a “asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.</p> <p>Art. 10.2 Los Estados partes reconocen que se debe proteger de forma especial a las madres, durante un tiempo razonable antes y después del parto, y que a las madres que trabajen se les debe conceder prestaciones de seguridad social adecuadas.</p> <p>Art. 9 Los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.</p>
<p>Protocolo Facultativo del PIDESC (Ratificado el 18 de mayo de 2011, D.L. No. 721).</p>	<p>Mediante este protocolo se establece un mecanismo para interponer denuncias individuales por violaciones a derechos contemplados en el PIDESC. El Protocolo entrará en vigor tres meses después de recibir 10 ratificaciones. Hasta octubre de 2012, solamente 8 países lo han ratificado.</p>
<p>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).</p>	<p>Art. VII “Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidado y ayuda especiales”.</p> <p>Art. XI “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda</p>

	<p>y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”.</p> <p>Art. XVI “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.</p> <p>Art. XXX “Toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad, y los hijos tienen el deber de honrar siempre a sus padres y el de asistirlos, alimentarlos y ampararlos cuando éstos lo necesiten”.</p>
<p>Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (Ratificado el 30 de marzo de 1995, D.L. No. 320).</p>	<p>Art. 12 Reconoce el derecho a la alimentación de manera expresa y no en el marco de otro derecho más amplio (como lo hizo el PIDESC). Establece que 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.</p> <p>Establece que para hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados partes asumen el compromiso de perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos.</p> <p>Art. 15.3, literales a y b: Los Estados se comprometen a conceder atención y ayuda especial a las madres durante un plazo</p>

	<p>razonable, previo y posterior al parto; y a garantizar a la niñez una adecuada alimentación, en la época de lactancia y durante la edad escolar.</p> <p>Art. 17 Se establece que toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad, y entre otros compromisos, los Estados deben adoptar medidas para proporcionar alimentación a personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones proporcionársela por sí mismas.</p> <p>Art. 9 Se estipula que “toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja de las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa”.</p> <p>A la vez, entre otros beneficios, se menciona que la seguridad social de las mujeres que trabajan debe cubrir las licencias por maternidad, antes y después del parto.</p>
<p>Convención sobre los Derechos del Niño (Ratificada el 27 de abril de 1990, D.L. No. 487).</p>	<p>Art. 24.2 literales C y E En el marco del derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, los Estados Partes se comprometen a combatir la malnutrición mediante la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, y a asegurarse de que toda la sociedad conozca los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños y las ventajas de la lactancia materna.</p>

	<p>Art. 26 Se reconoce el derecho de la niñez a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y se establece que las prestaciones deben otorgarse teniendo en cuenta la situación del niño o niña y de sus responsables.</p> <p>Art. 27.3 “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”.</p> <p>Art.27.4 “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero [...]”.</p>
<p>Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (Ratificada el 2 de junio de 1981, D.L. No. 705).</p>	<p>Art. 12.2 Los Estados Partes se comprometen a asegurar que las mujeres tengan una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia, y además, a garantizarles servicios adecuados en relación al embarazo, el parto y el periodo posterior al parto, de forma gratuita cuando fuere necesario.</p> <p>Art. 14 Los Estados Partes asumen el compromiso de atender de forma especial los problemas que enfrentan las mujeres del área rural, aún a pesar</p>

	<p>del importante papel que desempeñan en toda la sociedad y en la economía. En este sentido, se establece la obligación a adoptar medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en las zonas rurales, para que puedan participar en condiciones de igualdad en el desarrollo rural y sus beneficios. De forma específica, los Estados Partes deben asegurar que las mujeres rurales puedan ejercer plenamente sus derechos de participación, salud, seguridad social, educación, empleo, y de acceso a recursos productivos, vivienda y servicios públicos.</p>
<p>Observación General No. 12 del Comité DESC de Naciones Unidas, sobre “El derecho a una alimentación adecuada” (1999).</p>	<p>En esta observación general, el Comité DESC de Naciones Unidas define y desarrolla el contenido del derecho a una alimentación adecuada, en relación a la aplicación del PIDESC, con el objetivo de facilitar, promover y orientar a los Estados sobre el cumplimiento del mismo.</p>
<p>Observación General No. 15 del Comité DESC de Naciones Unidas sobre “El derecho al agua” (2002).</p>	<p>Esta observación general del Comité DESC de Naciones Unidas establece la definición y el contenido normativo del derecho al agua, el cual no se menciona de forma explícita en el PIDESC, pero forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado.</p>
<p>Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2004).</p>	<p>Las Directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del DAA constituyen un cuerpo de recomendaciones y medidas para orientar a los Estados en sus esfuerzos por dar cumplimiento al DAA. Fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004, en el 127° periodo de sesiones. Las Directrices cubren variados aspectos relacionados al DAA y si bien es cierto</p>

	<p>no establecen obligaciones jurídicas vinculantes, sí exhortan a los Estados a aplicarlas al elaborar sus estrategias, políticas, programas y actividades.</p>
<p>Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (2012).</p>	<p>Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia, elaboradas por el CSA, constituyen un instrumento orientado al logro de la seguridad alimentaria y a la realización progresiva del DAA, destacando la importancia que tienen la tierra, la pesca y los bosques, como medios de vida fundamentales para gran parte de la población mundial, particularmente entre los sectores pobres del área rural.</p> <p>Los Directrices se enfocan en brindar recomendaciones orientadas a mejorar los sistemas de tenencia de cada país referentes a la tierra, la pesca y los bosques.</p>
<p>Otros instrumentos internacionales</p>	<p>Medio Ambiente y biodiversidad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Convenio internacional de protección fitosanitaria. - Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura. - Convenio sobre la diversidad biológica y el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología. - Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por la sequía grave o desertificación, en particular en África. - Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el Protocolo de Kyoto. - Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento

	<p>fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.</p> <ul style="list-style-type: none">- Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes.- Convenio regional para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones forestales. <p>Convenios OIT</p> <ul style="list-style-type: none">- Convenio sobre la Indemnización por accidentes del Trabajo en la Agricultura (Convenio 12).- Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos en la agricultura (Convenio 99).- Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (Convenio 100).- Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107).- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).- Convenio sobre la inspección de trabajo en la Agricultura (Convenio 129).- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social (Convenio 141).- Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares (Convenio 156).
--	---

	<p>Derecho internacional humanitario:</p> <ul style="list-style-type: none">- Convenio de Ginebra (I) para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (art. 32).- Convenio de Ginebra (III) relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (artículos 18, 20, 26, 28, 31, 46, 51, 72).- Convenio de Ginebra (IV) relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (artículos 23,36, 49, 50, 55, 59, 76, 89, 91,100 y 127).- Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) (artículos 54 y 70).- Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) (1977) (artículos 5b, 14 y 18). <p>Otros</p> <ul style="list-style-type: none">- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículos 25f y 28); y su Protocolo facultativo.- Observación general N° 6 del Comité de Derechos Humanos (1982), sobre el derecho a la vida (párr. 5).- Observación general N° 7/Rev. 1 (2005) del Comité de los Derechos del Niño, sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia.
--	--

	<ul style="list-style-type: none">- Observación general N° 16 (2005) del Comité de DESC de Naciones Unidas, sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al ejercicio de todos los derechos económicos, sociales y culturales.- Observación general N° 19 (2007) del Comité de DESC de Naciones Unidas, sobre el derecho a la seguridad social.
--	---

Tabla II.2 Normativa nacional relacionada al DAA

<p>Constitución de la República</p>	<p>La Constitución de la República no contiene una disposición expresa y directa que proteja el derecho a una alimentación adecuada. No obstante, al determinarse en el artículo 1 que la persona humana es el origen y fin de la actividad del Estado y que su obligación es asegurar la justicia, el bien común, así como el bienestar económico, y la salud de sus habitantes, se colige la obligación estatal implícita sobre este a través del reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales.</p> <p>Entre las disposiciones constitucionales relacionadas al DAA, se encuentran:</p> <p>Art. 32: Derecho a la familia, el Estado como obligado a crear organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social.</p> <p>Arts. 34, 35, 36 y 42: Derecho a la maternidad y derechos de la niñez.</p> <p>Art. 37: Derecho al trabajo digno y a una remuneración suficiente de las trabajadoras y trabajadores.</p> <p>Arts. 45, 50: Derecho a la seguridad social en razón de servicios y atenciones asociadas al bienestar de la población trabajadora y su familia.</p> <p>Art. 53: Derecho a la educación, a la ciencia y a la cultura.</p> <p>Art. 65: Derecho a la salud pública y asistencia Social</p> <p>Art. 101: Orden económico que responda a los principios de justicia social en razón de asegurar una existencia digna del ser humano, a través de la producción, la productividad, la utilización racional de los recursos, el fomento de los sectores productivos y la defensa del interés de consumidores y consumidoras.</p>
-------------------------------------	---

	<p>Arts. 113,114 y 116: Fomento, protección y apoyo por parte del Estado a las asociaciones económicas que contribuyen a incrementar la riqueza nacional y justa distribución de sus beneficios.</p> <p>Art. 117: Protección de los recursos naturales, y de la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible.</p> <p>Art. 118: Adopción de políticas de población para asegurar el mayor bienestar a los habitantes.</p>
<p>Código de Salud</p>	<p>Contiene disposiciones relativas a la nutrición, estableciendo como responsable al Ministerio de Salud (MINSAL) en lo referente a la prevención de la desnutrición y otras deficiencias específicas de la población en general, pero con atención especial a la niñez en edad preescolar y escolar, mujeres embarazadas, madres lactantes y personas adultas mayores (Art. 52).</p> <p>Contiene disposiciones sobre el control de la inocuidad y la calidad de los alimentos (Arts. 82 - 95), adjudica al MINSAL la responsabilidad de elaborar programas de nutrición y educación en higiene (Art. 109, literal a), y establece infracciones y sanciones a los establecimientos que incumplan las medidas de control en materia de alimentos y bebidas para la preservación de la salud (Art. 289 y siguientes).</p> <p>También se crea la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, encargada de estudiar la problemática alimentaria y nutricional del país, con la finalidad de dictar las políticas necesarias para una mejor alimentación y nutrición (Art. 53). No obstante, este organismo ha permanecido inactivo.</p>

<p>Código de Trabajo</p>	<p>Arts. 144 - 160 Regulan el salario mínimo como medio para asegurar tanto al trabajador y a la trabajadora, como a su familia, la satisfacción de necesidades materiales (entre estas la alimentación), morales y culturales, atendiendo para la fijación del mismo, esencialmente, al costo de la vida.</p> <p>Art. 312 Establece el derecho de la madre trabajadora a lactar a su hija o hijo, en razón de lo cual, la patronal está en la obligación de concederle una hora diaria remunerada, dentro de su jornada de trabajo.</p>
<p>Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres Ley de Protección</p>	<p>Esta normativa establece un marco general para combatir la discriminación hacia la mujer en diferentes esferas (por ejemplo, educación, participación política, participación económica, empleo, salud, seguridad social, etc.).</p> <p>También se destaca lo referente a la igualdad en las políticas ambientales (Art. 32), donde se contempla que “las instituciones de Estado competentes en materia de protección ambiental, deberán tomar en cuenta dentro de sus políticas los efectos socio ambientales que generan un impacto diferenciado entre mujeres y hombres”, y para ello deben “establecer criterios que velen por la igualdad de oportunidad para mujeres y hombres en el acceso, manejo, uso y control de los recursos naturales y del ambiente”, a la vez que se debe garantizar que en la “formulación y ejecución de los procesos de formación, control, protección y en el manejo de los recursos naturales, el ambiente, la biodiversidad y los impactos del cambio climático, se respete la igualdad de oportunidades y trato para las</p>

	<p>mujeres en relación a los hombres en el acceso y participación en tales procesos”.</p> <p>Las instituciones del Estado también tienen la responsabilidad de promover el financiamiento para proyectos administrados o co-administrados por mujeres, referentes a la protección, conservación y uso racional de los recursos naturales y que alivien la carga de trabajo de las mujeres y la pobreza de las familias.</p> <p>Esta normativa contempla asimismo la promoción de la igualdad en el acceso a nuevas tecnologías (Art. 35) y los derechos de las mujeres a participar en el desarrollo rural (Arts. 36 y 37).</p>
<p>Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA)</p>	<p>Art. 20 Derecho a un nivel de vida digno y adecuado en condiciones de dignidad y goce de sus derechos. El cual comprende el derecho a una alimentación nutritiva y balanceada bajo los requerimientos y normativas que las autoridades de salud establezcan.</p> <p>Art. 17 Derecho a la protección de las personas por nacer, mediante la atención en salud y psicológica de la embarazada, desde el instante de la concepción hasta su nacimiento; obligando al Estado a brindar atención gratuita a las mujeres en las etapas prenatal, perinatal, neonatal y posnatal, prestando los servicios y tratamientos médicos especializados, dotación de medicamentos, consejería nutricional y apoyo alimentario para la madre y la hija o el hijo que se encuentren en condiciones especiales de salud o de pobreza.</p>

	<p>Art. 28</p> <p>Derecho a la lactancia materna. Establece las siguientes obligaciones del Estado, el padre, la madre, los representantes, los responsables, los empleadores, así como las organizaciones privadas de salud:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Informar e informarse de las ventajas de la lactancia materna, así como de los efectos de su sustitución por sucedáneos de la leche materna;b) Proporcionar a los lactantes una nutrición segura, controlada y suficiente promoviendo la lactancia natural, utilizando de manera informada y adecuada los sucedáneos de la leche materna;c) Proveer en la medida de lo posible de leche materna al lactante al menos hasta los seis meses de edad;d) Informar e informarse sobre el riesgo de transmisión de enfermedades a través de la lactancia materna, ofreciendo alternativas de sucedáneos de la misma en el caso que ésta no sea posible;e) Capacitar e informar al personal de salud, a las madres, los padres y a las comunidades en materia de alimentación de lactantes;f) Implementar mecanismos que faciliten en la jornada laboral la lactancia materna, así como generar los espacios para que la madre empleada o trabajadora pueda amamantar al niño o niña durante los primeros seis meses de vida. <p>Además estipula que el Estado deberá promover las condiciones adecuadas para la lactancia materna de los hijos de las mujeres sometidas a privación de libertad.</p> <p>En general, se puede afirmar que la LEPINA contiene múltiples disposiciones relacionadas al cumplimiento del DAA en la niñez y para proteger a las mujeres embarazadas y lactantes.</p>
--	---

<p>Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor</p>	<p>Art. 5. Establece como uno de los derechos fundamentales de las personas adultas mayores, el recibir alimentación, transporte y tener vivienda adecuada.</p> <p>Art. 12. Estipula que las personas adultas mayores “deberán recibir oportuna y eficazmente todas las formas de tratamiento que necesiten con miras a prevenir complicaciones y deficiencias funcionales, nutricionales, restablecer la salud, y a rehabilitar las deficiencias y discapacidades que hayan podido producirse”.</p> <p>Art. 16. Establece el derecho de las personas adultas mayores a un ingreso, “mediante el acceso sin discriminación al trabajo, de acuerdo a sus facultades físicas y mentales, así como a una pensión decorosa que le permita un nivel de vida adecuado y la satisfacción de sus necesidades como ser humano”.</p> <p>Art. 23. En caso de desamparo o abandono, es responsabilidad del Estado “la atención de las personas adultas mayores, ya sea en forma directa o por medio de instituciones establecidas o creadas para tal efecto, entre ellas Hogares, Asilos o casas de Asistencia Social”.</p>
<p>Ley de Protección al Consumidor</p>	<p>Art. 4. Contempla el derecho de la población consumidora a recibir del proveedor la información completa, precisa, veraz, clara y oportuna que determine las características de los productos y servicios a adquirir.</p> <p>Art. 6. Se estipula que los productos y servicios puestos a disposición de las y los consumidores no deben implicar riesgos para su vida, salud o</p>

	<p>seguridad, ni para el medio ambiente, salvo los legalmente admitidos en condiciones normales y previsibles de utilización.</p> <p>Art. 28. Establece las obligaciones sobre el etiquetado de los productos que pueden tener un impacto en la salud. Obliga a que los productores, importadores o distribuidores de alimentos etiqueten de forma visible cuando los organismos genéticamente modificados (OGM) sean destinados al uso directo como alimento humano o animal. El incumplimiento de esta obligación se sanciona como incumplimiento muy grave (Art. 44 literal a).</p>
<p>Ley del Medio Ambiente</p>	<p>Esta normativa pretende armonizar los principios constitucionales de sostenibilidad, disponibilidad y calidad de los recursos naturales.</p> <p>Contempla la protección del suelo, a partir de la prevención y el control de su contaminación (art. 50); y regula el manejo del suelo y ecosistemas terrestres (art. 75), del medio costero-marino (art. 51) y de las aguas y sistemas acuáticos (art. 70).</p>
<p>Código Municipal</p>	<p>Art. 4. Establece la competencia municipal del desarrollo turístico de sitios municipales, el desarrollo de la industria, comercio, agricultura, la regulación del funcionamiento de restaurantes, la creación, impulso y regulación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos de consumo de primera necesidad como mercados, tiangués y mataderos.</p>

III. PANORAMA GENERAL Y PERSPECTIVAS DE LA SITUACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN CENTROAMÉRICA

III.1 El derecho a una alimentación adecuada en el marco jurídico de los países de Centroamérica

La mayoría de países de Centroamérica reconocen el DAA en su constitución, aunque presentan algunas diferencias. Por ejemplo, Guatemala reconoce este derecho para toda la población (art. 99), mientras que la Constitución de Nicaragua establece el derecho de la población nicaragüense a la protección contra el hambre (art. 63) (De Schutter, 2012).

Otras constituciones protegen el DAA para grupos específicos. La Constitución de Honduras reconoce el DAA para los niños y las niñas (art. 123); mientras que la de Panamá lo reconoce para la niñez, para los adultos y las adultas mayores, y para las personas enfermas “desvalidas” (art. 56). Además, le adjudica al Estado la responsabilidad de elaborar la política de alimentación y nutrición (art. 110). Asimismo, la Constitución de Guatemala también menciona el DAA para la niñez y las personas adultas mayores (art. 51). Finalmente, la Constitución de Costa Rica reconoce el DAA para los “escolares indigentes” (art. 82) (Knuth & Vidar, 2011).

Por otro lado, como se señaló anteriormente, la reforma – pendiente de ratificación – para incorporar el DAA en la Constitución de El Salvador, establece una protección general para toda la población. Además estipula que el Estado está obligado a elaborar la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, y a elaborar una ley sobre seguridad alimentaria.

Con respecto a la legislación secundaria, tres países de Centroamérica han logrado la aprobación de leyes de seguridad o soberanía alimentaria. Guatemala aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala en 2005, Nicaragua aprobó la Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria en 2009, mientras que más recientemente, en 2011, Honduras aprobó la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Cabe agregar que en Costa Rica, Panamá y El Salvador se está discutiendo la aprobación de una ley de este tipo (De Schutter, 2012).

III.2 El contexto centroamericano y la realización del DAA

En las últimas décadas, Centroamérica ha experimentado notables avances en el proceso de democratización, en la vigencia de los derechos humanos y en desarrollo social, principalmente en las áreas de educación y salud (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales [ICEFI], 2007). No cabe duda que al comparar la situación actual de la población centroamericana, con la que se vivía a mediados del siglo XX, se pueden observar mejoras significativas en todos los países de la región (Programa Estado de la Nación – Región, 2011). Esto ha sido resultado la combinación de varios fenómenos regionales y globales, como la transición democrática, la consolidación de la paz, los avances en ciencia y tecnología, los incrementos en el gasto público social, el impulso de la equidad de género por parte de los movimientos feministas, la flujos crecientes de remesas, las mejoras en infraestructura y redes de comunicación, entre otros.

Lastimosamente, en muchos casos, los avances han sido inerciales e insuficientes para un verdadero desarrollo de la región (Programa Estado de la Nación – Región, 2008; Proyecto Estado de la Región – PNUD, 2003). Más allá de eso, en la última década los avances se han desacelerado, e incluso en los últimos cinco años, como producto de la crisis internacional y las vulnerabilidades internas, se han presentado retrocesos importantes (Programa Estado de la Nación – Región, 2011).

Pese a estas coincidencias, la realidad refleja que el desempeño de los distintos países centroamericanos ha sido desigual no sólo a nivel de efectos, sino también a nivel de procesos. De manera específica, en este apartado se hace una breve revisión sobre la situación económica y social en los países de Centroamérica, y su desempeño en cuanto al DAA.

Entre 1990 y 2012, el crecimiento económico de los países centroamericanos ha sido bastante errático y dispar. No obstante, se puede destacar que a partir de 1996, El Salvador se ha caracterizado por un bajo crecimiento, ocupando normalmente el penúltimo o el último lugar entre los países centroamericanos. Más allá de eso, el problema del crecimiento económico de El Salvador ha sido una constante desde hace varias décadas, exceptuando algunos intervalos cortos como la primera mitad de los años noventa. Según datos del ICEFI (2012), el crecimiento económico promedio de

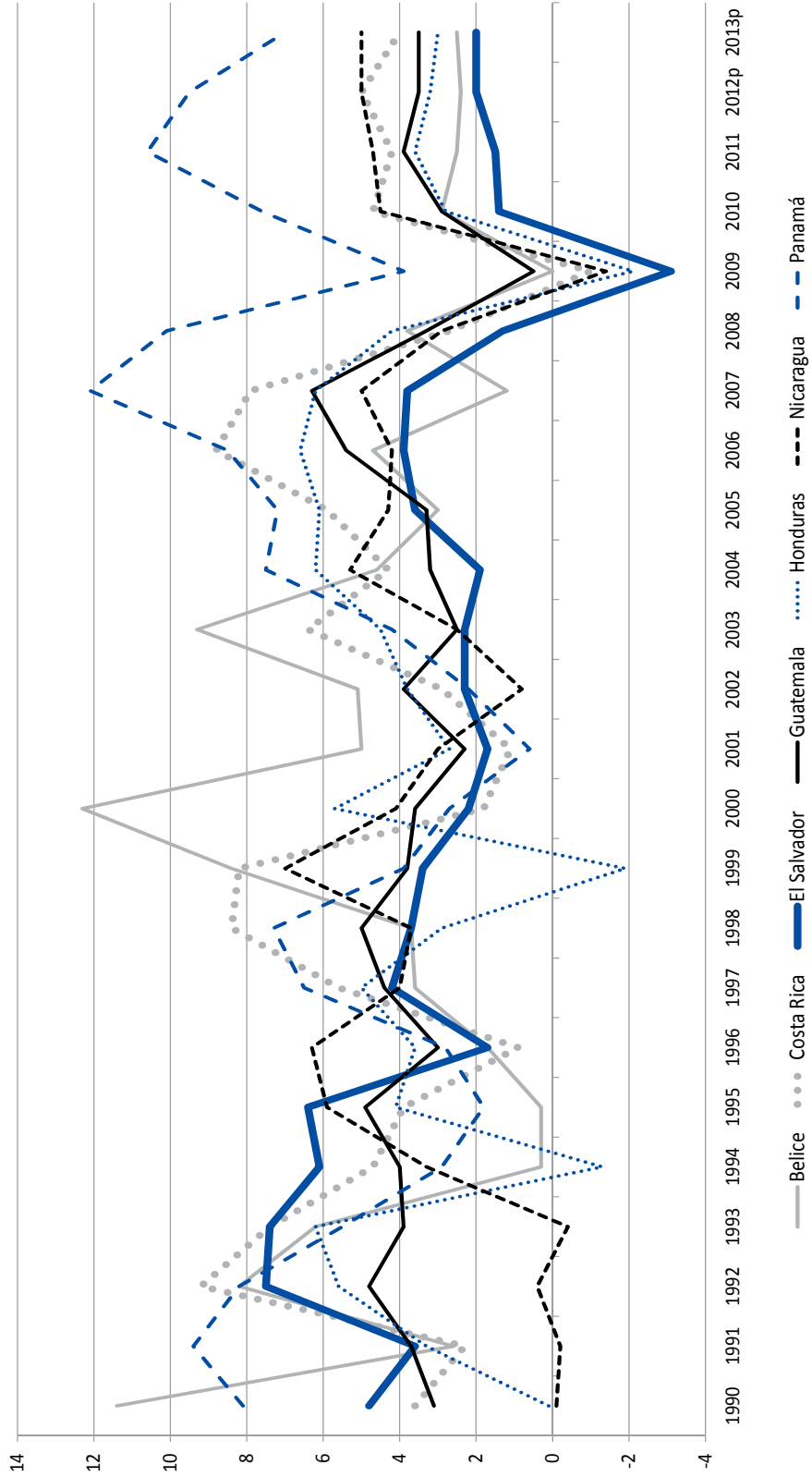
Centroamérica, entre 1971 y 2010, fue 3.2%, siendo El Salvador, con un crecimiento promedio de 2.1%, el segundo país que menos ha crecido en todo ese periodo. Únicamente Nicaragua (1.3%) reporta un crecimiento menor que El Salvador (Tabla III.2.1).

Al contrario, Panamá y Costa Rica se han mantenido como los países con mayor crecimiento económico, mientras que Nicaragua, a partir de 2010, se les ha unido como uno de los países con mayor crecimiento en el istmo (CEPAL, 2012a) (Gráfico III.2.1, Tabla III.2.2 y Tabla III.2.3). Para los próximos años, los países que se prevé que crezcan más son Panamá, Costa Rica y Nicaragua, mientras que El Salvador y Belice serían los que menos crecerían (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2012).

No obstante, se puede constatar que el crecimiento económico no necesariamente resuelve el problema de la inseguridad alimentaria. Por ejemplo, Panamá y El Salvador reportaban un Índice Global del Hambre (GHI, por sus siglas en inglés¹⁵) exactamente igual en 1990, sin embargo, pese a que ambos países tuvieron un crecimiento económico promedio similar durante la década de los noventa, El Salvador avanzó más que Panamá en la reducción del GHI. Incluso después de la primera década del siglo XXI, en la que Panamá triplica el crecimiento económico de El Salvador, aunque la brecha se ha reducido, este último sigue teniendo un GIH menor (Gráfico III.2.2). De hecho, aunque en los últimos años El Salvador es el único país centroamericano que muestra retrocesos en el índice, sigue siendo, después de Costa Rica, el que muestra mejores resultados (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias [IFPRI], Concern Worldwide & Welthungerhilfe, 2012).

15 El GHI (Global Hunger Index) es elaborado anualmente por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés). Está diseñado para medir y dar seguimiento a la situación del hambre a nivel mundial, adopta valores en una escala entre cero y 100, en la que el cero representa el mejor resultado posible y 100 la peor situación. El GHI se obtiene de la combinación de tres indicadores a los que se les asigna una misma ponderación para el cálculo un índice numérico único: a) subnutrición, b) bajo peso infantil y c) mortalidad infantil. De acuerdo al IFPRI, el primero de los indicadores se refiere a “la proporción de personas subnutridas como porcentaje de la población total” (es decir, el segmento de la población que tiene una ingesta insuficiente de energía en su dieta); el segundo indicador refleja la “prevalencia del bajo peso en niñas y niños menores de cinco años (bajo peso para la edad, lo que refleja emaciación, baja talla, o ambos), lo cual es un indicador de subnutrición infantil”; mientras que el tercero se refiere a la “la tasa de mortalidad entre niñas y niños menores de cinco años (la cual refleja, de forma parcial, la sinergia fatal que se da entre una ingesta inadecuada de alimentos y un ambiente malsano” (IFPRI, Concern Worldwide & Welthungerhilfe, 2011, p. 7).

Gráfico III.2.1
 Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) total anual a precios constantes 1990-2013
 (Países centroamericanos) (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL (2011, 2012a).

Tabla III.2.1

Tasas de crecimiento económico promedio por décadas (1971 - 2010)
(Países centroamericanos)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	1971-2010
Costa Rica	5.6	2.4	5.2	4.2	4.4
El Salvador	2.3	0.4	4.6	1.9	2.1
Guatemala	5.7	0.9	4.1	3.3	3.5
Honduras	5.4	2.4	3.3	4.1	3.8
Nicaragua	0.3	-1.4	3.4	2.9	1.3
Panamá	5.5	1.4	5.1	6.3	4.5
Promedio	4.4	0.6	4.4	3.8	3.2

Fuente: ICEFI (2012), p 29.

Tabla III.2.2

Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) total anual
a precios constantes 1990 - 2001 (Países centroamericanos) (porcentaje)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Belice	11.4	2.6	8.2	6.2	0.3	0.3	1.7	3.6	3.7	8.4	12.3	5.0
Costa Rica	3.6	2.3	9.2	7.4	4.7	3.9	0.9	5.6	8.4	8.2	1.8	1.1
El Salvador	4.8	3.6	7.5	7.4	6.1	6.4	1.7	4.2	3.7	3.4	2.2	1.7
Guatemala	3.1	3.7	4.8	3.9	4.0	4.9	3.0	4.4	5.0	3.8	3.6	2.3
Honduras	0.1	3.3	5.6	6.2	-1.3	4.1	3.6	5.0	2.9	-1.9	5.7	2.7
Nicaragua	-0.1	-0.2	0.4	-0.4	3.3	5.9	6.3	4.0	3.7	7.0	4.1	3.0
Panamá	8.1	9.4	8.2	5.5	2.9	1.8	2.8	6.5	7.3	3.9	2.7	0.6

Fuente: CEPAL (2011).

Tabla III.2.3

Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB)
total anual a precios constantes 2002-2012 (Países centroamericanos)
(porcentaje)

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012p	2013p
Belice	5.1	9.3	4.6	3.0	4.7	1.2	3.8	0.0	2.9	2.5	2.4	2.5
Costa Rica	2.9	6.4	4.3	5.9	8.8	7.9	2.7	-1.0	4.7	4.2	5.0	4.0
El Salvador	2.3	2.3	1.9	3.6	3.9	3.8	1.3	-3.1	1.4	1.5	2.0	2.0
Guatemala	3.9	2.5	3.2	3.3	5.4	6.3	3.3	0.5	2.9	3.9	3.5	3.5
Honduras	3.8	4.5	6.2	6.1	6.6	6.2	4.2	-2.1	2.8	3.6	3.2	3.0
Nicaragua	0.8	2.5	5.3	4.3	4.2	5.0	2.9	-1.4	4.5	4.7	5.0	5.0
Panamá	2.2	4.2	7.5	7.2	8.5	12.1	10.1	3.9	7.6	10.6	9.5	7.0

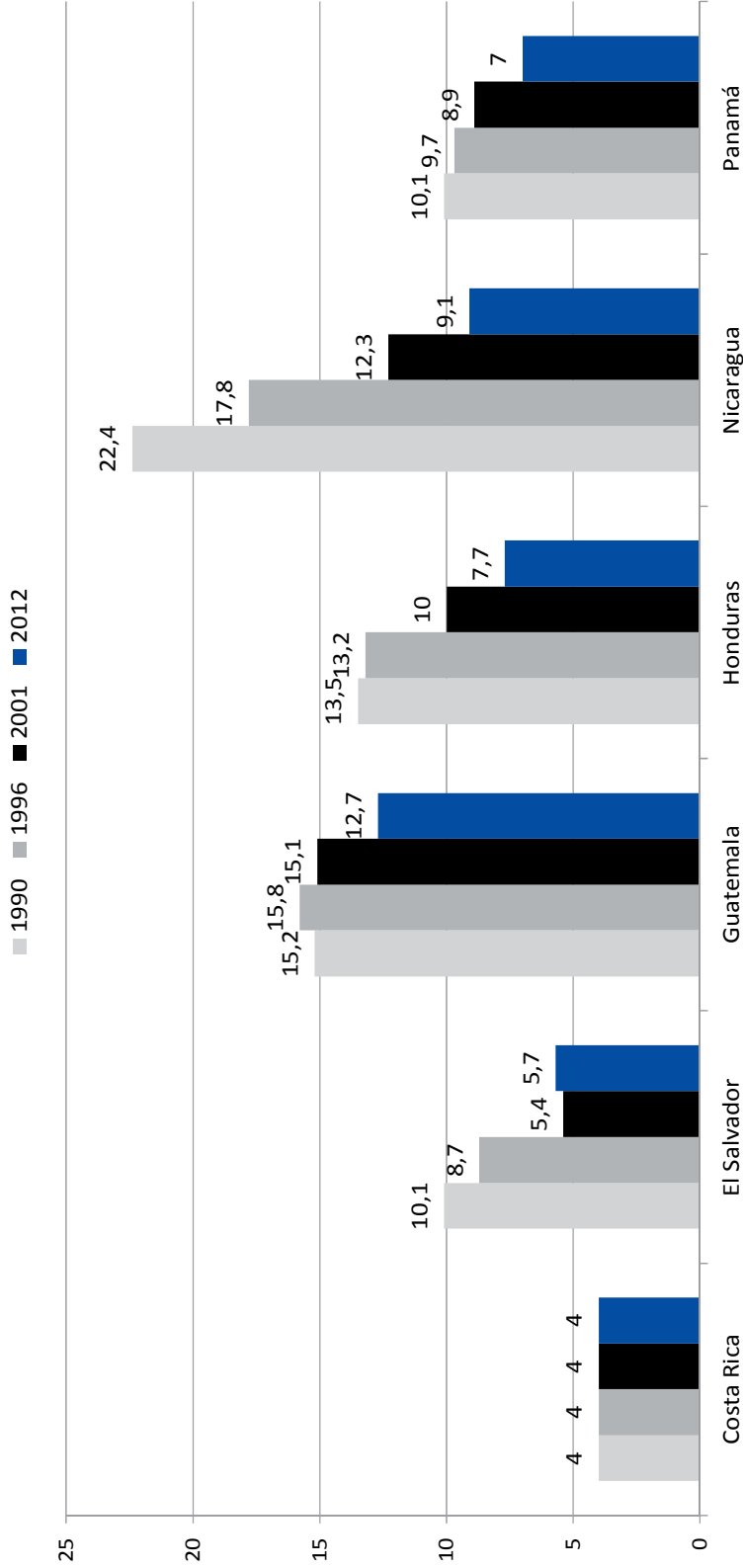
p: proyecciones al segundo semestre 2012

Fuente: CEPAL (2011, 2012a).

Desde otro punto de vista, al evaluar la velocidad del progreso en la lucha contra el hambre, los resultados son un poco diferentes. Nicaragua, el país que en 1990 mostraba un GHI bastante mayor que el resto de países centroamericanos, ha sido el que más rápido ha avanzado, no obstante, sigue siendo uno de los países de Centroamérica con mayores problemas, únicamente superado por Guatemala.

De forma general, los datos del GHI muestran que en los últimos 20 años los países centroamericanos han logrado disminuir notablemente la prevalencia del bajo peso y la tasa de mortalidad en niñas y niños menores de cinco años. No obstante, en cuanto a la subnutrición, es decir, el porcentaje de personas cuya ingesta de alimentos no cubre las necesidades energéticas mínimas, los avances han sido menores. Únicamente Nicaragua muestra una reducción drástica en esta área (aunque sigue presentando uno de los porcentajes más altos), mientras que Guatemala muestra un incremento. Con respecto a El Salvador, si se comparan las cifras actuales con las de 1990 se muestra una reducción, no obstante, al compararlas con los datos alrededor del 2000 se evidencia un aumento (Tabla III.2.4) (IFPRI et al, 2012).

Gráfico III.2.2
Evolución del Índice Global del Hambre (GHI) de países de Centroamérica



El GHI de 1990 se calcula con datos de 1988-1992, el de 1996 con datos de 1994-1998, el de 2001 con datos de 1999-2003, y el de 2012 con datos de 2005-2010.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del IFPRI et al. (2012).

Tabla III.2.4
Indicadores contemplados para el cálculo del GHI

	Proporción de personas subnutridas como porcentaje de la población total (%)				Prevalencia del bajo peso en niñas y niños menores de cinco años (%)				Tasa de mortalidad entre niñas y niños menores de cinco años (%)			
	90-92	95-97	00-02	06-08	88-92	94-98	99-03	05-10	1990	1996	2001	2010
Costa Rica	3*	4*	4*	4*	2,5	1,9	1,5*	1,1	1,7	1,5	1,2	1
El Salvador	13	12	7	9	11,1	9,6	6,1	6,6	6,2	4,5	3,2	1,6
Guatemala	15	20	22	22	22,7*	21,7	18,7	13	7,8	5,7	4,7	3,2
Honduras	19	16	14	12	15,8	19,2	12,5	8,6	5,8	4,5	3,6	2,4
Nicaragua	50	38	25	19	10,4*	10,2	7,8	5,7	6,8	5,1	4,1	2,7
Panamá	18	20	19	15	9	6,3	5,1	3,9	3,3	2,8	2,5	2

Nota: Las cifras marcadas con el símbolo * representan estimaciones del IFPRI.

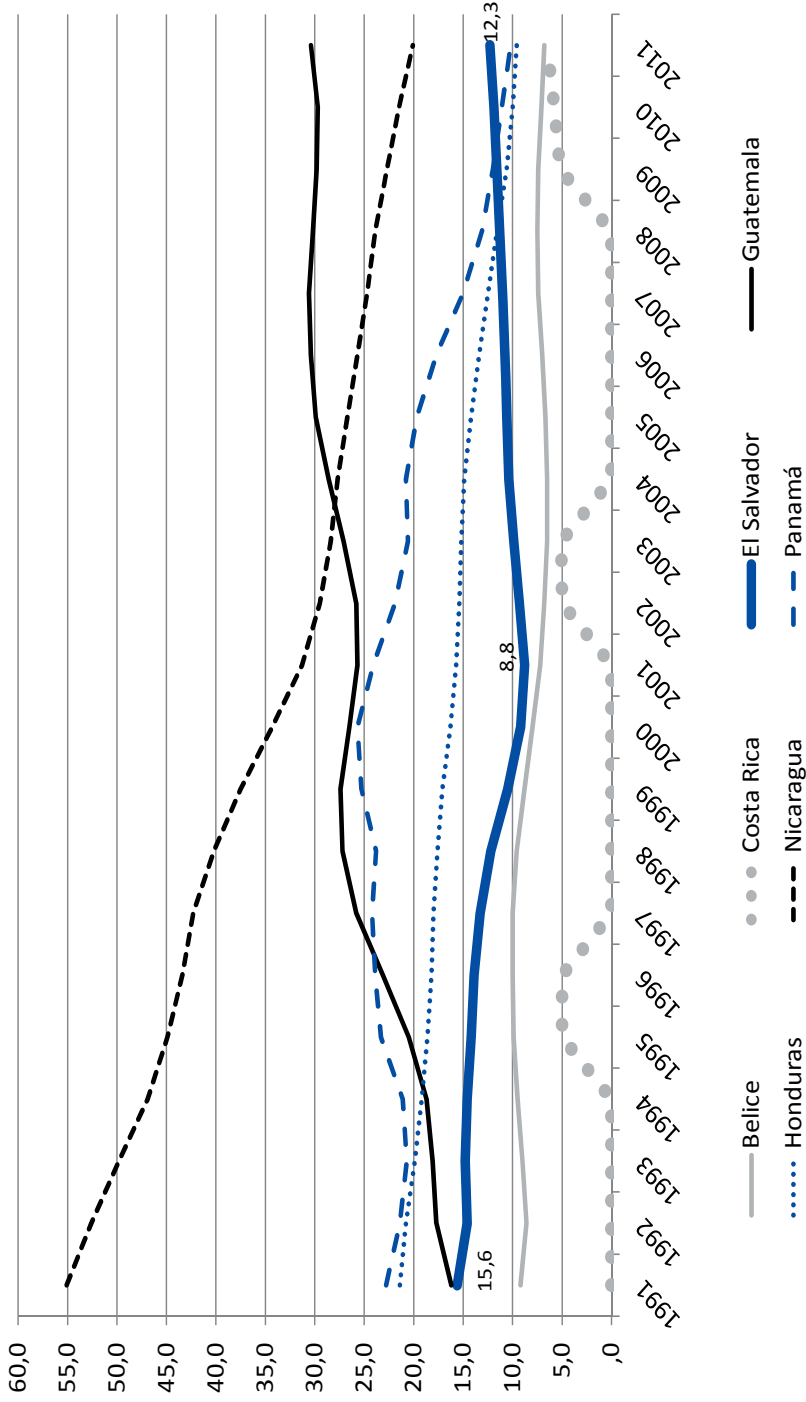
Fuente: IFPRI et al. (2012).

Estas tendencias son confirmadas por las cifras más recientes de la FAO (2012a) sobre subnutrición, aunque muestran de mejor forma algunas variaciones experimentadas en los últimos años. El impacto de la crisis económica y de precios de los alimentos de los últimos años, que afectó particularmente a El Salvador, ha causado que Honduras y Panamá le superen en la reducción de la subnutrición. Aunque ya desde 2001, en El Salvador se ha incrementado paulatinamente el porcentaje de personas que se encuentran subnutridas, ha sido en los años de la crisis cuando se ha invertido la situación con respecto a estos dos países (Gráfico III.2.3). Estos datos permiten confirmar también los notables avances logrados por Nicaragua y el importante retroceso de Guatemala en cuanto a subnutrición.

De manera similar, de acuerdo al Índice Global de Seguridad Alimentaria¹⁶ (GFSI, por sus siglas en inglés), los países de la región con resultados más favorables son Costa Rica y Panamá, tanto en acceso, disponibilidad e inocuidad de los alimentos (Economist Intelligence Unit, 2012).

16 El Global Food Security Index (GFSI) es una iniciativa reciente de la Economist Intelligence Unit para medir los componentes de la seguridad alimentaria. El índice es construido a partir de una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos organizados en tres dimensiones: a) disponibilidad, b) acceso, y c) calidad e inocuidad. Las puntuaciones de cada dimensión y del índice global, adoptan valores entre 0 y 100, siendo los más altos los que reflejan mejores resultados. Está previsto que a partir de la primera publicación del índice (octubre de 2012) cada cuatro meses se actualicen los datos y se ajuste la dimensión de acceso a las variaciones en los precios de los alimentos.

Gráfico III.2.3
 Evolución de la proporción de personas subnutridas como porcentaje de la población total en Centroamérica (1991-2011) (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en datos de FAO (2012a).

Por su parte, El Salvador se ubica en la tercera posición en cuanto al índice global, presentando mayores problemas en la dimensión de disponibilidad de alimentos, que en el acceso y la inocuidad. Mientras tanto, Nicaragua y Guatemala son los países que se ubican en las últimas posiciones de la región, con las puntuaciones más bajas en todas las dimensiones (Economist Intelligence Unit, 2012) (Tabla III.2.5).

Tabla III.2.5

Resultados de los países centroamericanos en el Índice Global de Seguridad Alimentaria

Índice global de seguridad alimentaria			Acceso			Disponibilidad			Inocuidad y calidad de los alimentos		
PR	País	Punt.	PR	País	Punt.	PR	País	Punt.	PR	País	Punt.
1	Costa Rica	62,2	1	Panamá	56,1	1	Costa Rica	66,5	1	Costa Rica	68,4
2	Panamá	59,6	2	Costa Rica	55,1	2	Panamá	61,9	2	Panamá	62,2
3	El Salvador	49,8	3	El Salvador	50,8	3	Guatemala	49,4	3	El Salvador	59,2
4	Honduras	48,8	4	Honduras	48,1	4	Honduras	46,6	4	Honduras	56,5
5	Guatemala	46,8	5	Guatemala	43,3	5	El Salvador	45,6	5	Nicaragua	50
6	Nicaragua	41,4	6	Nicaragua	41	6	Nicaragua	38,8	6	Guatemala	48,4

PR: Posición en la región.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Economist Intelligence Unit (2012).

Por otro lado, en cuanto a la reducción de la brecha de género, también se observa un desempeño diferente para cada país. De acuerdo al Índice Global de la Brecha de Género (WEF, 2012), Nicaragua y Costa Rica son los que más han avanzado en la reducción de la brecha de género entre 2006 y 2012, y esto los ha colocado como los países más equitativos de Centroamérica en cuanto a género. Guatemala y Belice son la contraparte, pues presentan brechas mayores a las del resto de países y además muestran pocos avances en los últimos 6 años. Panamá, Honduras y El Salvador se sitúan en el intermedio, aunque con un desempeño diferente en el mismo periodo. Panamá ha mantenido la

brecha prácticamente en el mismo nivel, mientras que Honduras presenta un leve avance, y El Salvador ha retrocedido notablemente (Gráfico III.2.4).

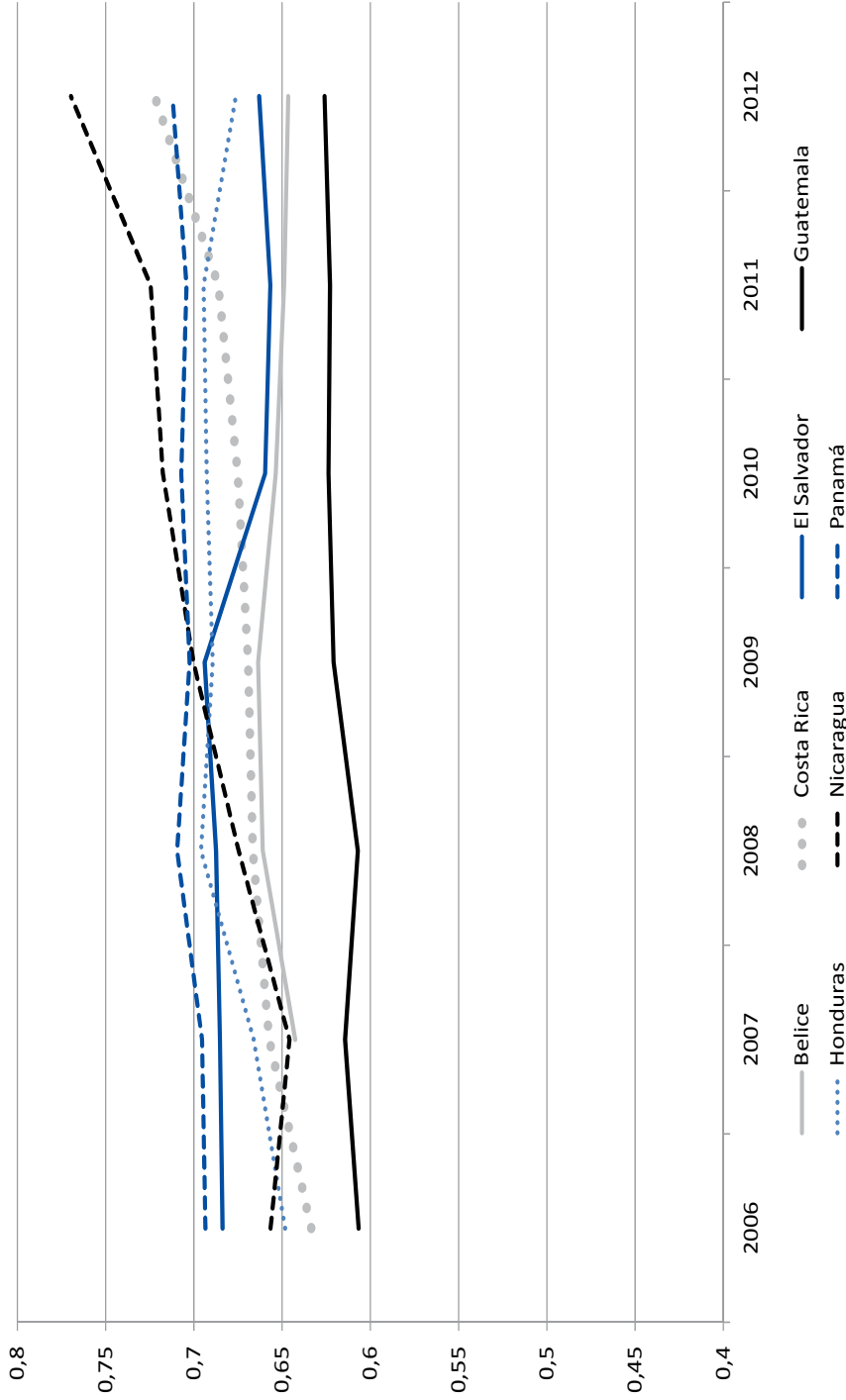
Tal y como se explicó anteriormente, el retroceso experimentado por El Salvador en este índice ha sido provocado por el desempeño en los subíndices referentes a la participación y las oportunidades de las mujeres en la política y en la economía, en las cuales el país se sitúa por debajo del promedio; mientras que en los subíndices relativos a educación y salud, se ha logrado mantener los niveles de equidad por encima del promedio (WEF, 2012).

Cabe recalcar en este punto las diferencias entre los países de la región en las tres áreas estudiadas (crecimiento económico, inseguridad alimentaria, y reducción de la brecha de género). Por ejemplo, de forma general, Costa Rica refleja la mejor situación entre los países centroamericanos con respecto a las tres áreas, ya sea en términos de logros y de procesos. Panamá, muestra buen desempeño en cuanto a crecimiento económico, ciertos avances en la reducción de la inseguridad alimentaria y estancamiento en cuanto a la reducción de la brecha de género, aunque sigue siendo de los países centroamericanos más equitativos entre géneros. Además de esto, tanto Costa Rica como Panamá presentan los mejores logros en cuanto a reducción de la pobreza y la desnutrición (Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional Fase II [PRESANCA II] & FAO, 2011).

Nicaragua es un país con un escenario mixto. En cuanto a crecimiento económico y reducción de la brecha de género, en los últimos años es uno de los países centroamericanos que más ha avanzado, situándose por delante de países como Honduras, El Salvador, Guatemala y Belice. No obstante, en el área de seguridad alimentaria, pese a que es el país que presenta el mejor ritmo en la reducción del hambre y la subnutrición, sigue siendo uno de los países con mayores problemas de inseguridad alimentaria. Asimismo, aún es uno de los dos países de la región que reflejan los niveles de pobreza más altos.

Honduras presenta avances en la reducción de la subnutrición y leve reducción de la brecha de género, pero con dificultades en cuanto al crecimiento económico. A la vez, es el país que refleja mayores niveles de pobreza en toda la región (PRESANCA II & FAO, 2011). Por su parte, Belice presenta resultados positivos en cuanto a seguridad alimentaria, aunque no ha podido avanzar mucho en los

Gráfico III.2.4
Evolución del Índice Global de la Brecha de Género en países de Centroamérica



Fuente: elaboración propia con base en datos del WEF (2012).

últimos años; pero muestra un estancamiento en cuanto a la reducción de la brecha de género, siendo la segunda más alta de la región. A la vez, se encuentra experimentando dificultades en el crecimiento económico.

El Salvador presenta un escenario dividido entre los logros y el ritmo del avance. En los últimos años su avance ha sido lento o en algunos casos incluso presenta retrocesos, lo que ha hecho que otros países lo superen. Por ejemplo, en cuanto a la inseguridad alimentaria general y pobreza, presenta algunos logros positivos, aunque no muy pronunciados, pero en los últimos años reporta ciertos retrocesos en cuanto a los niveles de subnutrición de la población en general y la pobreza. De manera similar, con respecto a la brecha de género muestra retrocesos. Asimismo, es el país centroamericano con mayores problemas de crecimiento económico.

Finalmente, Guatemala ha tenido logros positivos en cuanto a crecimiento económico, pero muestra la mayor brecha de género y la problemática más grave de inseguridad alimentaria en la región.

IV. Situación y perspectivas del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador

En este capítulo se aborda la situación del DAA en El Salvador atendiendo a sus principales componentes. Es por ello que el capítulo se divide en cinco secciones. Primero, se hace un breve análisis del modelo económico implementado en el país, ya que las estrategias gubernamentales en este sentido conforman el entorno en el cual se insertan los principales factores que posibilitan o dificultan el cumplimiento del DAA. Posteriormente, se efectúa una breve caracterización de la situación alimentaria y nutricional de la población salvadoreña.

Los dos apartados siguientes se concentran en el análisis de las variables y factores que inciden en la disponibilidad y el acceso a los alimentos para la población salvadoreña. Finalmente, en la sexta sección, se realiza un análisis general de las políticas sociales impulsadas por el Estado para atender la problemática de la inseguridad alimentaria en el país.

IV.1 Contextualización del tema alimentario en el modelo de desarrollo económico y social implementado en El Salvador

Como se pudo constatar en los primeros dos informes elaborados por esta Procuraduría con respecto al DAA, el modelo económico implementado en el país es uno de los principales factores que ha condicionado el cumplimiento de este derecho para toda la población. Es evidente que aspectos como la disponibilidad y el acceso a alimentos suficientes para una existencia digna guardan una relación íntima con las principales políticas económicas que son impulsadas desde el Estado.

Conviene recalcar que el DAA no solo se cumple cuando las personas obtienen los alimentos necesarios para mantener la vida, sino cuando se encuentran disponibles y accesibles en todo momento y en cantidad y calidad adecuadas, según las necesidades de cada individuo. Estas condiciones, inevitablemente están asociadas a una serie de factores de tipo económico, social, cultural, educativo y político; y su garantía depende, por tanto, de las características del modelo económico de cada país. Sumado a esto, el modelo económico define las relaciones laborales, establece la balanza de precios, organiza la distribución

de la riqueza, determina los salarios y la capacidad adquisitiva de la población, y define las reglas del juego en la actividad de producción e intercambio de los bienes de consumo y de servicio.

En esta dinámica, el modelo económico condiciona el diseño de las estrategias y las políticas que configuran el escenario de la producción agropecuaria en todas sus manifestaciones y que propician las condiciones en que la población enfrenta sus necesidades elementales de alimentación (canasta básica alimentaria), educación, salud, vivienda y otras demandas de bienestar social (canasta básica ampliada).

Actualmente, a nivel mundial se ha reconocido que las raíces de la inseguridad alimentaria no se encuentran tanto en la producción o en la productividad del sector agrícola y de alimentos (es decir, lo relativo a la disponibilidad de alimentos), sino más bien en el acceso a los mismos y en su calidad nutricional. Es claro que a nivel global se producen alimentos más que suficientes para cubrir las necesidades de la población mundial. A la vez, el sobrepeso se perfila como uno de los mayores retos en salud pública para las próximas décadas (De Schutter, 2011), y los desperdicios de comida llegan a niveles muy preocupantes (Oxfam, 2011).

El Salvador no ha sido ajeno a estas tendencias, aunque cabe señalar que el modelo neoliberal implementado durante finales de la década de los ochenta, a través de la desarticulación de la estructura productiva, afectó tanto a las variables que condicionan el acceso a la alimentación, como a las que inciden en la disponibilidad de alimentos producidos localmente (PDDH, 2007). Bajo la lógica neoliberal, se privilegió la atención al sector terciario de la economía (comercio y servicios) y se desatendió a la base productiva (Tabla IV.1.1). Se impulsaron medidas tendientes al fortalecimiento del libre mercado y la apertura comercial, y con el fin de promover la importación de bienes de consumo, se redujeron los aranceles y se firmaron pactos comerciales con otros países, aún en condiciones desfavorables para la economía nacional (FESPAD, 2012; GOES, 2010).

Tabla IV.1.1

Estructura del destino del crédito de los bancos comerciales (porcentaje)

Destinos Económicos	1990	1994	1999	2004	2008
Agropecuario	13.8	12.8	8.3	3.1	4.2
Minería y canteras	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Industria manufacturera	17.0	24.9	19.1	16.3	15.9
Construcción y Vivienda	1.7	16.1	12.7	14.6	9.0
Electricidad, gas, agua y servicios	0.1	0.1	0.6	0.3	3.5
Comercio	55.9	28.0	32.7	32.4	27.0
Transporte, almacenaje y comunicación	0.5	3.0	1.9	1.3	1.2
Servicios	1.4	4.1	5.9	9.1	6.6
Préstamos personales	-	7.9	13.3	13.3	22.3
Otras actividades	9.5	3.0	5.4	9.5	10.0

Fuente: Vidal, J. (2010). *De la ilusión al desencanto. Reforma económica en El Salvador 1989 – 2009*. San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador. p. 465.

En fin, se construyó una economía sin una base productiva sólida, con bajas tasas de ahorro y sostenida por el flujo de remesas familiares (Tabla IV.1.2); basando su crecimiento en el consumo. De esta forma, se generó un contexto de gran vulnerabilidad no solo para las personas consumidoras, sino además para quienes se dedican a procesos de producción a pequeña y mediana escala. De manera especial, los programas de ajuste estructural afectaron a los agricultores y agricultoras a través de la restricción del apoyo estatal en cuanto a crédito, asistencia técnica, insumos y el acceso a la tierra (FESPAD, 2012; MAG, 2011).

Aunado a esto, cabe recalcar que la implementación del modelo neoliberal ha afectado particularmente a las mujeres. Como muy bien lo han señalado Ziegler et al. (2012), las políticas de ajuste estructural, las privatizaciones, la desregulación y la reducción del aparato estatal, aunque en principio pueden parecer neutras en cuanto a su impacto en hombres y mujeres, en realidad tienden a profundizar las inequidades de género. Actualmente, existe bastante consenso sobre la necesidad de que los Estados desarrollen acciones a favor de las mujeres para poder avanzar en una verdadera reducción de las brechas

Tabla IV.1.2

Remesas familiares y su relación con el PIB 2000 – 2011 (US\$ Millones)

Año	Monto	PIB	% del PIB
2000	1,750.70	13,134.10	13.3
2001	1,910.50	13,812.70	13.8
2002	1,935.20	14,306.70	13.5
2003	2,105.30	15,046.70	14.0
2004	2,547.60	15,798.30	16.1
2005	3,017.10	17,093.80	17.7
2006	3,470.90	18,550.70	18.7
2007	3,695.30	20,104.90	18.4
2008	3,742.10	21,431.00	17.5
2009	3,387.20	20,661.00	16.4
2010	3,431.00	21,427.90	16.0
2011	3,648.80	23,054.10	15.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>), PDDH (2007) y BCR (Revistas trimestrales, varios años)

de género. En este sentido, la disminución de las capacidades del Estado para intervenir en la política social y en la política económica, limita directamente sus posibilidades de llevar a cabo acciones positivas a favor de las mujeres.

Pese a las variadas expresiones de preocupación por la implementación de un modelo de este tipo (Ibiate, 1996; Rubio, Arriola & Aguilar, 1996; Vidal, 2010), ha sido hasta recientemente que se ha logrado una mayor conciencia de lo acertado de las críticas al mismo. Las vulnerabilidades y riesgos generados por el modelo neoliberal quedaron evidenciadas con la mayor contundencia durante la crisis económica experimentada entre 2007 y 2009, cuando El Salvador sufrió aumentos importantes en el desempleo y la pobreza, y un grave deterioro en su economía y en las finanzas públicas (GOES, 2010;

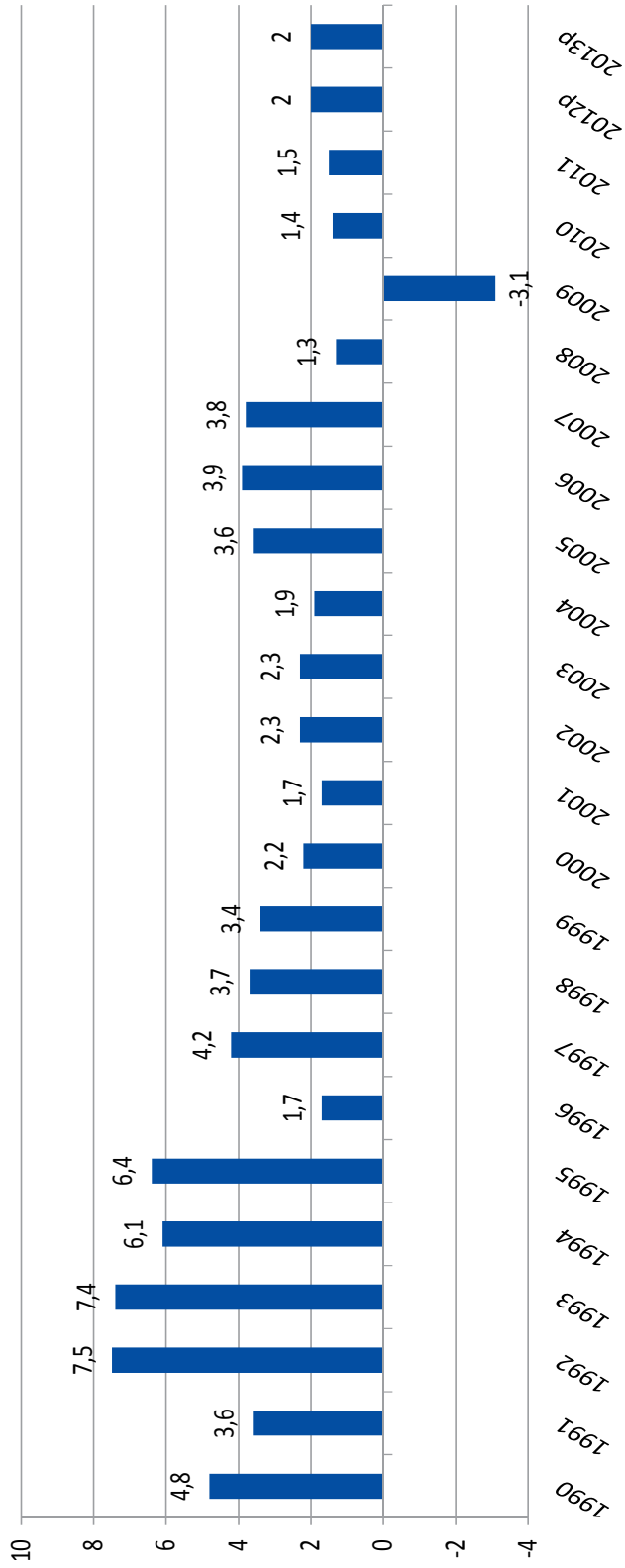
PDDH, 2010). Cabe mencionar que El Salvador fue por mucho el país centroamericano más afectado por la crisis, tal y como se observó en 2009, cuando la economía se contrajo en un 3.1%. (Programa Estado de la Nación - Región, 2011) (Gráfico IV.1.1).

A partir de junio de 2009, la nueva administración gubernamental para el período 2009 - 2014 ha reconocido la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo en el país. De manera específica, en su Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, el GOES señala que “sin la construcción de un nuevo modelo económico y social y sin el funcionamiento pleno de la democracia es imposible avanzar hacia una sociedad próspera, libre, pacífica, justa y solidaria”, por lo que uno de uno de los objetivos estratégicos durante su mandato es “sentar las bases para instaurar un nuevo modelo de crecimiento y de desarrollo integral, que sea a la vez sustentable e inclusivo” (GOES, 2010, pp. 46-47).

No obstante lo acertado de este reconocimiento, la PDDH observa que, aunque se han realizado esfuerzos importantes en cuanto a la protección social y alivio de la pobreza (PDDH, 2012c), el panorama general de la realidad salvadoreña deja entrever que hasta el momento no se han sentado las bases para los cambios que requiere la instauración de un nuevo modelo de desarrollo económico y social del país.

De cualquier forma, es importante destacar algunos aspectos que reflejan distancia del paradigma neoliberal impulsado en décadas anteriores. Por un lado, ha sido positivo que el Estado haya adoptado un rol más activo en las áreas clave para el desarrollo del país. Como fruto de ese papel, existen ciertos avances en la regulación del mercado, en la protección al consumidor y la consumidora, y en la elaboración de políticas sectoriales. También se ha intentado brindar mayores oportunidades a las micro, pequeñas y medianas empresas (Presidencia de la República, 2012). La agricultura ha ido retomando cierta importancia en la agenda nacional, promoviendo aumentos en la producción, y mejoras en cuanto a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, y en el acceso a recursos como el crédito, formación técnica e insumos agrícolas. (GOES, 2012).

Gráfico IV.1.1
Tasa de crecimiento del PIB total anual a precios constantes (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL (2011, 2012a).

A pesar de que todos estos logros son muy valiosos, es necesario reiterar que no constituyen por sí solos una transformación en el modelo de desarrollo del país. Hasta el momento no se ha logrado una base sólida, que concilie el progreso social y el crecimiento económico con sostenibilidad, y que permita a toda la población salvadoreña acceder a mejores oportunidades para poder desarrollar un proyecto de vida digno.

Aunque hay ciertos avances, en general, el país aún no ha podido recuperarse totalmente del impacto de la crisis económica, ni realizar modificaciones estructurales al modelo económico y social. Asimismo, un punto de especial preocupación para esta Procuraduría, relativo a la sostenibilidad de las políticas públicas implementadas, es la difícil situación de las finanzas públicas. Aunque se reconoce la necesidad de implementar una estrategia contracíclica para afrontar la crisis, el nivel de endeudamiento público es un área a la que se le debe brindar mucha atención, pues solamente será sostenible si se logra mejorar el desempeño económico del país en los próximos años (Rojas & Trujillo, 2012).

Desafortunadamente, las perspectivas sobre el crecimiento económico del país no son las mejores. Para 2012, por ejemplo, aunque en un principio se proyectó un crecimiento de 2.0%, lo más probable es que la economía únicamente logre crecer alrededor del 1.2 - 1.4 %. Así, El Salvador se ubicaría nuevamente muy por debajo del promedio de Centroamérica y de Suramérica, siendo uno de los países de la región con menor crecimiento económico (CEPAL, 2012c; Quintanilla, 2012). A la vez, las proyecciones de crecer un 2% en 2013, aun y cuando se cumplieran, mantendrían al país en esa posición, lo cual resulta más preocupante todavía, al observar que, en general, la recuperación de los países de la región ha sido bastante positiva (CEPAL, 2012c).

Además de esto, pese a que en los últimos años se ha logrado incrementar la carga tributaria, se debe señalar que el sistema tributario aún adolece de muchas fallas en términos de equidad vertical (trato adecuadamente desigual a quienes se encuentren en condiciones distintas) y horizontal (trato igual a quienes se encuentren en igualdad de circunstancias). La tributación indirecta sigue representando la mayor parte de la recaudación (Ministerio de Hacienda, 2011), y la evasión y la elusión fiscal continúan siendo altas (Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, 2011; GOES, 2012; ICEFI, 2012). Todos

estos son obstáculos enormes para poder instaurar un modelo diferente, y la administración actual no ha podido generar los consensos necesarios para poder efectuar un pacto fiscal integral de carácter progresivo que contemple todos estos componentes (Barrera, 2011; Pérez, Rodríguez & Tolentino, 2012).

En general, tampoco se ha podido iniciar un proceso de reconstrucción del tejido productivo nacional (Tablas VI.1.3 y VI.1.4). De hecho, las iniciativas más importantes orientadas a facilitar el acceso a los recursos productivos e incentivar la producción, como por ejemplo la Banca de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) son muy de reciente implementación y por lo tanto todavía no se puede observar un impacto sensible de las mismas (Dalton, 2012; FUSADES, 2012c). Es por ello que la economía nacional sigue siendo muy débil y hasta el momento no se vislumbra una reducción de su enorme dependencia de las importaciones y de las remesas (De Dios, 2011a; Presidencia de la República, 2012).

Por otro lado, a nivel de política social la actual administración ha hecho una importante inversión en las acciones focalizadas contempladas dentro del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) (Por ejemplo, Comunidades solidarias, Pensión Básica Universal [PBU], Programa de Apoyo Temporal al Ingreso [PATI], entre otras), lo cual es muy positivo, porque da respuesta a las necesidades más apremiantes de las familias en especial situación de vulnerabilidad y exclusión. No obstante, el mismo Gobierno ha reconocido que las limitaciones presupuestarias e institucionales han supuesto que las acciones universales del SPSU, relativas a seguridad alimentaria, salud, educación, empleo, vivienda social, desarrollo productivo y asistencia social, no hayan podido recibir la atención necesaria (GOES, 2012).

Estas dificultades en cuanto a generación de oportunidades para la población salvadoreña, han provocado que no se registren avances significativos en cuanto a la pobreza y el desempleo. Por todo lo anterior, es evidente que el país no ha podido recuperarse totalmente de la crisis, pese a que América Latina en general ha tenido algunos logros positivos. En realidad, las perspectivas de bajo crecimiento económico para los próximos años, generan un escenario de incertidumbre en el futuro próximo del país, el cual es exacerbado por la delicada situación de las economías europeas y la lenta recuperación de Estados Unidos (CEPAL, 2012b; Powell, 2012).

Tabla IV.1.3
 Participación en el Producto Interno Bruto (PIB)
 por rama de actividad económica a precios constantes de 1990
 1990-2000 (porcentaje)

RAMA DE ACTIVIDAD	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^(r)	1998	1999	2000
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	17.1	16.5	16.5	15.0	13.8	13.6	13.5	13.0	12.5	13.0	12.3
Explotación de Minas y Canteras	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Industria Manufacturera	21.7	22.2	22.7	20.8	21.1	21.2	21.2	21.9	22.5	22.6	23.0
Electricidad, Gas y Agua	1.2	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Construcción	3.5	3.7	3.7	3.5	3.7	3.7	3.7	3.8	4.0	3.8	3.6
Comercio, Restaurantes y Hoteles	18.1	18.8	19.4	19.3	19.7	20.4	20.1	19.9	19.9	19.6	19.9
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	7.3	7.4	7.5	7.5	7.5	7.4	7.4	7.7	7.7	8.2	8.5
Establecimientos Financieros y Seguros	2.2	2.0	2.3	2.4	2.7	2.9	3.0	3.2	3.4	3.7	3.9
Alquileres de Vivienda.	11.3	11.0	10.4	9.8	9.4	9.0	9.0	8.8	8.7	8.4	8.4
Servicios Comunales, Sociales, Personales y Domésticos	6.1	6.1	5.9	5.6	5.5	5.5	5.4	5.4	5.3	5.1	5.1

r: cifras revisadas
 Fuente: PDDH (2007).

Tabla IV.1.4
Participación en el Producto Interno Bruto (PIB)
por rama de actividad económica a precios constantes de 1990
2001-2011 (porcentaje)

RAMAS DE ACTIVIDAD	2001	2002	2003	2004	2005 ^(p)	2006 ^(p)	2007 ^(p)	2008 ^(p)	2009 ^(p)	2010 ^(p)	2011 ^(p)
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	11.8	11.5	11.4	11.5	11.7	11.9	12.4	12.6	12.6	12.8	12.2
Explotación de Minas y Canteras	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Industria Manufacturera	23.6	23.7	23.7	23.5	23.1	22.7	22.4	22.6	22.6	22.8	22.9
Electricidad, Gas y Agua	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Construcción	3.9	4.0	4.1	3.6	3.6	3.7	3.3	3.0	3.0	2.8	3.0
Comercio, Restaurantes y Hoteles	20.0	19.8	19.9	20.0	20.2	20.4	20.5	20.4	20.0	20.0	19.8
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	8.7	8.9	9.0	9.4	9.6	9.9	10.0	9.8	9.5	9.4	9.7
Establecimientos Financieros y Seguros	3.9	3.8	3.8	3.9	3.8	3.8	3.8	3.7	3.6	3.7	3.8
Alquileres de Vivienda	8.0	8.1	8.2	8.1	8.1	7.9	7.8	7.8	8.1	8.0	8.0
Servicios Comunes, Sociales, Personales y Domésticos	5.0	4.9	4.9	4.9	4.7	4.7	4.7	4.7	4.9	5.0	4.9

(p) cifras preliminares

Nota: incluye revisión de cifras del sector externo 2005-2009 por mejoras metodológicas de Balanza de Pagos y revisión de Cuentas Nacionales 2005-2010

Fuente: PDDH (2007); BCR (Revistas trimestrales, varios años).

Aunado a esto, los proyectos insignia del Gobierno para los años que restan del periodo, como por ejemplo el Asocio para el Crecimiento, FOMILENIO II, el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (AdA) y los socios público-privados, no parecen marcar una tendencia diferente a las políticas implementadas anteriormente y, en ese sentido, difícilmente, se logrará la instauración del nuevo modelo de desarrollo que plantea el Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014. Más allá de eso, proyectos como el AdA y los socios público-privados, podrían debilitar más la estructura productiva nacional e incluso plantear retrocesos en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos en el país (De Dios, 2011b, Flores, 2012a; FESPAD, 2012; Lhotska, Bellows & Scherbaum, 2012; Schuftan & Holla, 2012).

IV.2 Situación alimentaria y nutricional de la población salvadoreña

En el contexto descrito anteriormente, la población salvadoreña enfrenta numerosas dificultades relacionadas a la seguridad alimentaria y nutricional. A los problemas de larga data, como la desnutrición, el retardo de talla y la subnutrición, se ha añadido, en las últimas décadas, la malnutrición, que como ya se mencionó anteriormente, se perfila como uno de los mayores retos para la salud pública en el futuro próximo.

Primeramente, es necesario mencionar que al revisar la evolución de los indicadores relacionados a la situación nutricional a nivel general (por ejemplo, esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil, porcentaje de viviendas sin servicio sanitario, etc.), entre la década de los años sesenta y la actualidad, es evidente que existe una mejora sustancial en las condiciones de vida de una gran parte de la población salvadoreña (Tabla IV.2.1).

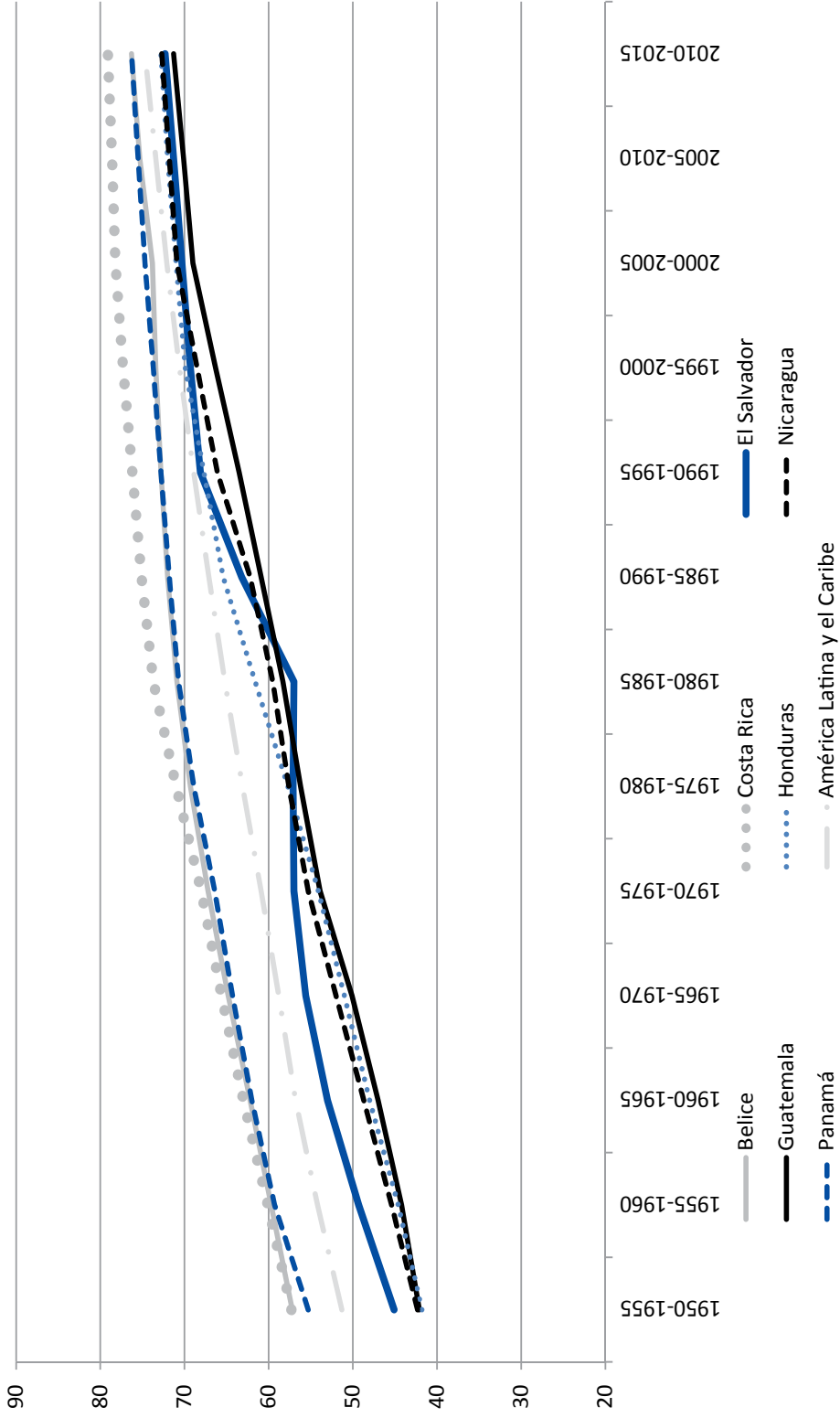
No obstante, se debe llamar la atención sobre el hecho de que, al revisar el comportamiento de los diferentes países centroamericanos en cuanto a indicadores relacionados a la nutrición (como la esperanza de vida y la mortalidad infantil), aunque todavía existen variaciones importantes, los avances parecen responder a una tendencia global. En general, los países menos avanzados de la región muestran un ritmo bastante similar en su desempeño, de acuerdo a su punto de partida, y tienen a converger en la actualidad con Costa Rica y Panamá, países que ya desde mucho tiempo atrás mostraban logros considerablemente mejores (Gráficos VI.1.1 y VI.1.2).

Tabla IV.2.1
Estadísticas sociales de largo plazo

Esperanza de vida al nacer (años de vida)							
Años	1950-1955	1960-1965	1970-1975	1980-1985	1990-1995	2000-2005	2010-2015
Belice	57.2	62.2	67.2	70.9	72.8	73.8	76.3
Costa Rica	57.3	63.0	68.0	73.7	76.2	78.2	79.1
El Salvador	45.1	53.0	57.0	57.0	68.1	70.3	72.3
Guatemala	42.1	47.0	53.9	58.3	63.5	69.0	71.3
Honduras	41.8	48.0	54.1	61.6	67.7	71.0	72.8
Nicaragua	42.3	48.7	55.3	59.5	66.1	70.9	72.7
Panamá	55.3	62.0	66.4	70.7	72.8	74.7	76.3
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)							
Años	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2011
Belice	...	...	...	54.2	35.2	22.2	14.5
Costa Rica	...	...	57.0	21.5	14.5	11.0	8.6
El Salvador	...	126.3	108.3	80.9	46.5	28.0	13.1
Guatemala	...	148.8	115.3	86.2	55.5	37.2	24.2
Honduras	...	138.0	107.3	68.8	42.9	28.8	18.2
Nicaragua	...	129.8	110.4	76.1	50.4	34.1	21.6
Panamá	73.9	56.8	43.7	33.0	26.0	21.0	16.7
Viviendas sin servicio sanitario (porcentaje)							
Años	50's	60's	70's	80's	90's	00	10
Belice	...	...	...	...	8.2	4.5	...
Costa Rica	...	...	11.1	3.9	...	1.2	...
El Salvador	...	26.4	58.8	...	18.0	...	5.7
Guatemala	...	...	59.2	43.2	13.0	14.5	...
Honduras	...	80.2	67.8	41.2	...	22.2	...
Nicaragua	...	55.7	...	...	22.4	15.2	...
Panamá	...	...	28.3	12.1	11.9	6.9	...

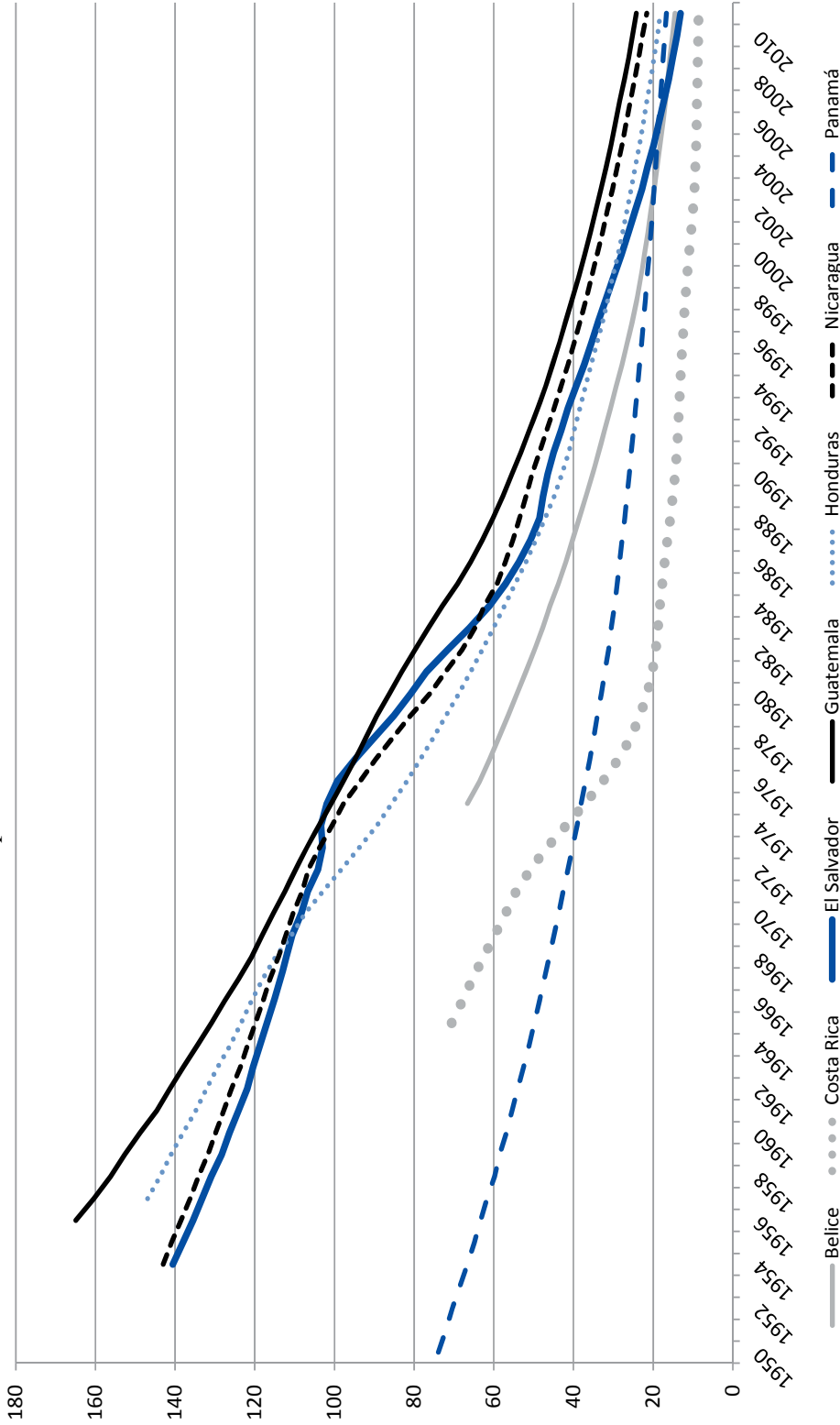
Fuente: CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>); Programa Estado de la Nación - Región (2011) (p. 532).

Gráfico IV.2.1
Esperanza de vida en países de Centroamérica 1950 - 2015
(Número de años)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT (<http://webpie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

Gráfico IV.2.2
Mortalidad Infantil en países de Centroamérica 1950-2011
(Tasa por 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT (<http://webstat.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

Cabe señalar también que en las décadas recientes, el progreso se ha vuelto mucho más lento en la mayoría de indicadores. Lastimosamente, entre los años 2010 y 2012 no se han desarrollado nuevas investigaciones de campo a nivel nacional acerca de la situación nutricional de la población salvadoreña. Los productos más recientes son el “III Censo de Talla de Niñas y Niños de Primer Grado de El Salvador”, cuyas mediciones fueron tomadas en abril de 2007, y la “Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL 2008”, a partir de datos recopilados entre abril y septiembre de 2008.

En este sentido, aunque las estimaciones sobre los niveles de pobreza y desempleo en los últimos años dejan entrever que las familias salvadoreñas atraviesan un periodo difícil, no existe información actualizada que permita evaluar de forma directa el nivel de impacto que ha tenido la crisis económica registrada entre 2007 y 2009, y los incrementos de precios de los alimentos reportados en los últimos años, en la situación nutricional de la población salvadoreña. Contar con esta información hubiese sido útil también para evaluar de mejor forma en qué medida los programas implementados por el Órgano Ejecutivo como parte del SPSU han podido contrarrestar el efecto de estos fenómenos.

De cualquier forma, es importante recalcar que incluso antes de que el país entrara en el ciclo de recesión y crisis, los indicadores sobre el estado nutricional a nivel nacional reflejaban que, pese a algunos avances, los problemas de desnutrición (especialmente en las zonas más pobres del país) y malnutrición persisten en niveles muy preocupantes. A la vez, uno de los aspectos que merece atención es las diferencias existentes entre las condiciones de vida según el área de residencia y el nivel de ingreso. Particularmente, es llamativo que regiones que desde ya hace varios años se han identificado como zonas de alta prevalencia de problemas de desnutrición, continúen mostrando los mayores problemas, lo que indica una falta de atención focalizada y especializada.

Por ejemplo, en 2007, el Censo Nacional de Talla en estudiantes de primer grado, reflejó una prevalencia de retardo en talla (baja talla para la edad,

indicador de desnutrición crónica¹⁷), de 15.5%. No obstante, se debe señalar que los niños y las niñas de la zona rural mostraron una prevalencia mucho más alta (19.21%), que la de quienes residen en la área urbana (10.62%). De manera similar, la prevalencia fue mucho más alta en estudiantes provenientes del sector público (16.83%), que en la población del sector privado (5.26%)¹⁸; y en los niños con sobrepeso escolar¹⁹. Asimismo, cabe mencionar que 14 municipios mostraron una prevalencia de retardo en talla mayor al 30% (Ministerio de Educación [MINED] & Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2007).

Posteriormente, los datos de la Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL 2008, mostraron una prevalencia de retardo en talla de 14.5% o de 19.2% según el grupo de referencia²⁰. Mientras que, la prevalencia de bajo peso para la edad es de 5.6% o de 8.6% según el grupo de referencia (Asociación Demográfica Salvadoreña, 2009). De manera similar, otras estimaciones indican para estos años una prevalencia de retardo de talla de alrededor del 20.6% y de bajo peso para la edad del 6.6% (FAO, 2012b).

Aunque en general, estas cifras reflejaron algunas mejoras en el estado nutricional de la niñez con respecto a años anteriores, es claro que aún existe una problemática grave de desnutrición en el país y que los avances han sido muy lentos (Gráficos IV.2.3 y IV.2.4) y desiguales (Asociación Demográfica Salvadoreña, 2009; CONASAN, 2011). Por ejemplo, se observan diferencias importantes en los niveles de desnutrición de acuerdo al área de residencia, nivel educativo de la madre e ingreso del hogar. Por ejemplo, en la zona rural,

17 La desnutrición se suele clasificar según su duración y según su intensidad. Según el primer criterio puede ser aguda o crónica. La desnutrición aguda se manifiesta por la pérdida de peso, pero si el niño o la niña es atendido o atendida adecuadamente, puede recuperar su peso y mostrar un crecimiento normal; la desnutrición crónica es más grave, ya que se presenta a raíz de una restricción de alimentos prolongada, y se manifiesta mediante el retardo en talla, por lo que su recuperación es mucho más difícil. De acuerdo al criterio de intensidad, la desnutrición puede clasificarse como leve, moderada y severa. La desnutrición severa, generada por una privación alimentaria persistente, implica un enorme riesgo para la salud e incluso para la vida de los niños y las niñas.

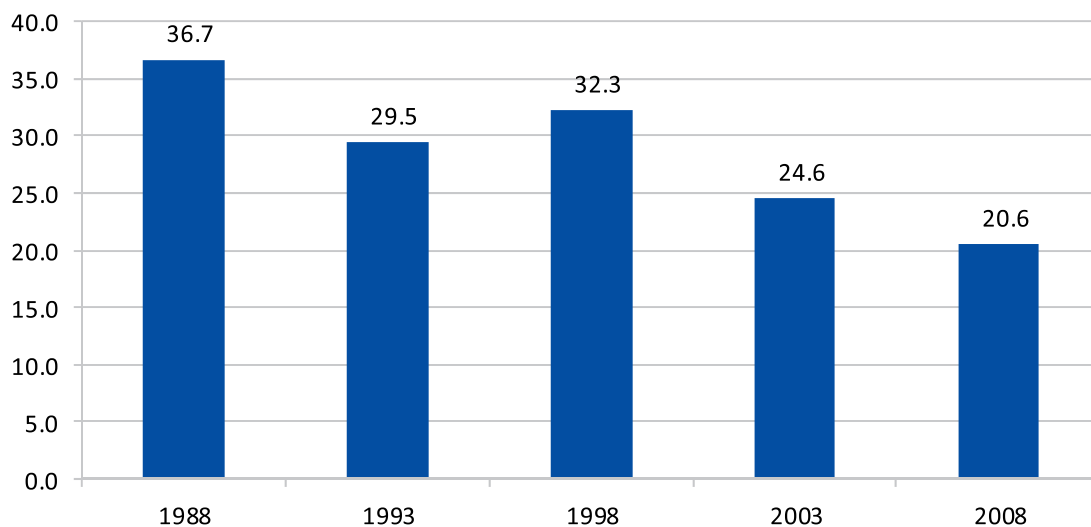
18 En el Censo participaron 167,224 niñas y niños, 148,313 del sector público y 18,911 del sector privado.

19 La prevalencia de retardo de talla en niños y niñas de 9 años que se encuentran cursando primer grado fue cuatro veces mayor que la prevalencia en niños y niñas de 6 años (32.39% y 8.93%, respectivamente).

20 Para los cálculos efectuados en la Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL-2008 sobre indicadores antropométricos de la niñez se utilizaron dos poblaciones de referencia. Una de ellas es la población referencia del National Center for Health Statistics/Center for Disease Control (NCHS/CDC) y la otra es la población de referencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Los niveles de prevalencia varían según la población de referencia que se utiliza para su cálculo.

Gráfico IV.2.3

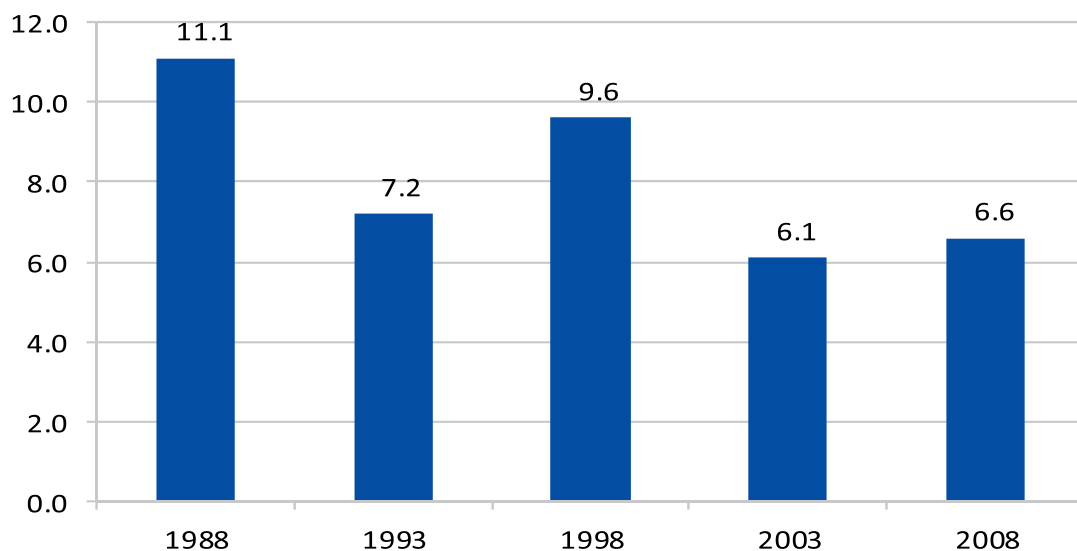
Prevalencia de niños y niñas menores de 5 años de talla inferior a la normal (desnutrición crónica), El Salvador 1988 - 2008 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

Gráfico IV.2.4

Proporción de menores de 5 años con insuficiencia ponderal (desnutrición global), El Salvador 1988 - 2008 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

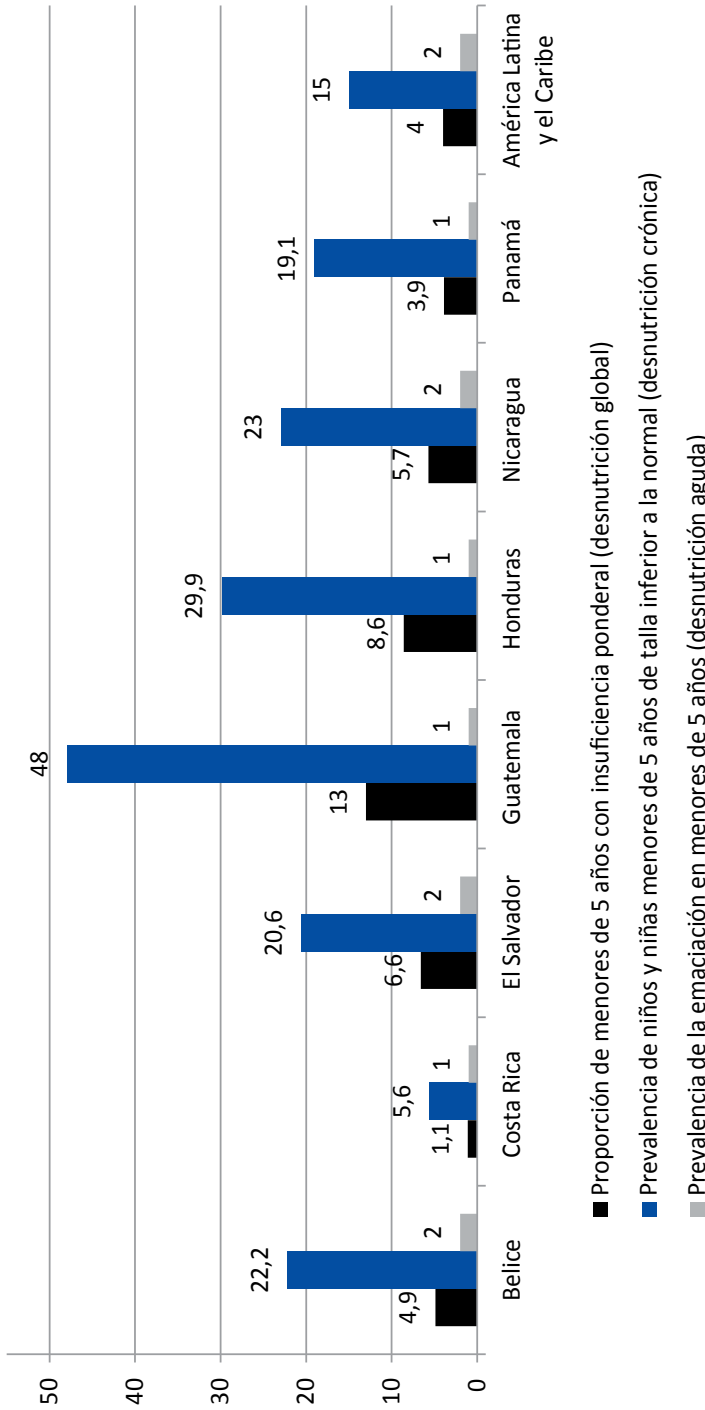
el 24% de la población menor de 5 años presenta retardo de talla, mientras que en la zona urbana se observó en el 14% de los casos. Sonsonate, Chalatenango y Morazán fueron los departamentos que presentaron las tasas más altas de retardo en talla. Por otro lado, entre la niñez proveniente del quintil de la población con más bajos ingresos, la prevalencia de retardo en talla es de 31%, y en el grupo de niños y niñas cuya madre no posee ningún grado de escolaridad es de 37% (PNUD, 2010).

Es necesario destacar que al igual que en la mayoría de países de América Latina, el principal problema del país en cuanto a desnutrición, más que la emaciación (bajo peso para la talla), que indica desnutrición aguda, es el retardo de talla (baja talla para la edad), lo que implica desnutrición crónica, es decir, aquella provocada por una prolongada privación alimentaria (FAO, 2012b) (Gráfico IV.2.5).

Por otro lado, en cuanto a deficiencias nutricionales específicas, la Encuesta Nacional de Salud Familiar reveló que la prevalencia de anemia en niños y niñas de 12 a 59 meses había aumentado aproximadamente 3.5 puntos porcentuales desde la medición hecha entre 2002 y 2003, llegando a ser de 23.4% en 2008. En la zona urbana la prevalencia de anemia aumentó de 15.8% a 21%, y en el área rural aumentó de 23.1% a 25.5%. En este punto, cabe señalar que el grupo de niños y niñas de 12 a 17 meses destacaron como un grupo que demanda atención especial, ya que la prevalencia de la anemia para ellos y ellas fue de 42% (Asociación Demográfica Salvadoreña, 2009).

Por el contrario, sí se han presentado algunos avances en cuanto a problemáticas generadas por deficiencias de micronutrientes como la vitamina A o el yodo (CONASAN, 2011; MINSAL, 2011). A manera de ejemplo, según un estudio efectuado durante marzo 2009, la prevalencia de déficit de retinol sérico (vitamina A) en niños y niñas de 12 a 59 meses, es de 5.3%. Estas cifras reflejan una mejora muy significativa desde la medición realizada en 1988, ya que se observa una disminución de 30.7 puntos porcentuales. Pese a ello, hay departamentos que presentan niveles de prevalencia bastante mayores al promedio nacional, como por ejemplo Ahuachapán (12.5%), Usulután (11.2%), Chalatenango (10.4%) y La Unión (10.3%). Asimismo, en este estudio se encontró una prevalencia de déficit de retinol sérico de 1.1% en mujeres madres

Gráfico IV.2.5
Desnutrición en países de Centroamérica* (porcentaje)



*Datos alrededor de 2006 - 2009.
Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAO (2012b), IFPRI (2012) y CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

de 15 a 49 años, aunque en los departamentos Ahuachapán y Chalatenango esta se elevó al 5% y al 2.7% respectivamente (MINSAL, 2011).

De forma paralela, se ha observado en el país un importante aumento de la malnutrición. Por ejemplo, entre 2003 y 2008, en el área rural se han registrado incrementos en la prevalencia del sobrepeso en niños y niñas menores de 5 años (2.4% en 2003 y 3.6% en 2008). En la zona urbana, aunque los niveles se mantuvieron similares durante ese periodo, son incluso más altos que en la zona rural (5.1% en 2003 y 4.9% en 2008) (Asociación Demográfica Salvadoreña, 2009). Aunado a esto, de forma alarmante se ha constatado que más de la mitad de las mujeres entre 15 y 49 años presentan sobrepeso u obesidad (Núñez, 2011).

A partir de todo lo anterior, es posible afirmar que aún existen enormes retos para mejorar la situación nutricional de la población salvadoreña, y por ende su calidad de vida. De acuerdo a los datos del Mapa del Hambre El Salvador 2011, elaborado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), únicamente 11 municipios presentan niveles de desnutrición muy bajos (porcentaje de desnutrición menor del 12%), mientras que 118 presentan una desnutrición media, 28 se ubican en la categoría “desnutrición alta”, y 7 en “muy alta” (PMA, 2011) (Tablas IV.2.2, IV.2.3 y IV.2.4).

En este sentido, pese a que se pueden notar algunos avances al comparar la situación actual, con la registrada en décadas anteriores, es evidente que el progreso ha sido desigual. Las familias pobres y residentes en el área rural continúan presentando niveles alarmantes de desnutrición. Departamentos como Ahuachapán, Sonsonate, Morazán o Chalatenango, que desde hace mucho tiempo son regiones especialmente afectadas por la desnutrición siguen mostrando los resultados más preocupantes. A estos desafíos pendientes se han agregado en los últimos años la problemática de la malnutrición, que está afectando principalmente a las mujeres.

De cualquier forma, debe aclararse que aunque muchas veces se considera que el problema de la inseguridad alimentaria es importante solamente para las familias más pobres, desde una perspectiva amplia, el impacto de desatender esta realidad recae sobre el desarrollo general del país, por lo que merece una atención de parte de todos los sectores. Es claro que los costos que genera la

desnutrición son muy altos. En este sentido, se ha calculado que para 2004, la desnutrición habría costado al país 1.175 millones de dólares, lo cual representa un 7.4% del PIB y un 137% por ciento del gasto social total del país para ese año. De este costo total, la mayor parte corresponde a pérdidas en productividad y por una menor cantidad de años de escolaridad (CEPAL & PMA, 2007). Ante esto, no sorprende que entre los países centroamericanos se observe de forma muy clara que existe una relación inversa entre la prevalencia del retardo en talla y el índice de desarrollo humano (Núñez, 2011).

Todo este contexto evidencia que existe un cúmulo bastante amplio de obstáculos para que la población salvadoreña pueda ejercer su DAA, lo cual resulta sumamente negativo para el país, ya que es indudable que una población bien alimentada y sana debe ser la base sobre la que se debe construir cualquier programa de desarrollo. En este mismo orden de ideas, en los apartados posteriores se realiza un análisis de los distintos factores que de alguna manera inciden el cumplimiento del DAA y sus principales componentes (disponibilidad y acceso).

Tabla IV.2.2
Municipios con desnutrición muy alta
según el Mapa del Hambre El Salvador 2011

	Departamento	Municipio	Porcentaje de desnutrición
1	Ahuachapán	Tacuba	41.3
2	Chalatenango	San Fernando	44.1
3	La Libertad	San José Villanueva	38.3
4	Morazán	Cacaopera	42.8
5	Morazán	Guatajiagua	42.3
6	Morazán	San Simón	39.9
7	San Salvador	Rosario de Mora	48.6

Fuente: PMA (2011).

Tabla IV.2.3
Municipios con desnutrición muy baja
según el Mapa del Hambre El Salvador 2011

	Departamento	Municipio	Porcentaje de desnutrición
1	La Unión	Concepción de Oriente	5.0
2	Chalatenango	Las Flores	6.0
3	San Miguel	Nueva Guadalupe	7.9
4	Cabañas	Dolores	9.3
5	La Unión	Bolívar	9.9
6	Santa Ana	Santa Ana	10.4
7	San Salvador	San Salvador	10.5
8	Chalatenango	Nombre de Jesús	10.6
9	San Salvador	Cuscatancingo	11.0
10	Chalatenango	San Isidro Labrador	11.1
11	La Unión	Nueva Esparta	11.4

Fuente: PMA (2011).

Tabla IV.2.4
Municipios con desnutrición alta
según el Mapa del Hambre El Salvador 2011

	Departamento	Municipio	Porcentaje de desnutrición
1	La Paz	San Emigdio	29.2
2	Cabañas	Jutiapa	29.3
3	Cuscatlán	San Cristóbal	29.3
4	San Vicente	Santa Clara	29.4
5	Morazán	Sensembra	29.6
6	Cuscatlán	El Carmen	29.6
7	La Libertad	Chiltuipán	30.0
8	Morazán	San Fernando	30.2
9	Usulután	Tecapán	30.2
10	Chalatenango	San Antonio de la Cruz	30.3
11	San Salvador	Panchimalco	30.3
12	Cuscatlán	Oratorio de Concepción	30.4
13	Chalatenango	Nueva Trinidad	30.6
14	Usulután	Alegría	30.9
15	Cuscatlán	Monte San Juan	31.2
16	Chalatenango	La Laguna	31.5
17	Usulután	Santa María	32.3
18	Ahuachapán	El Refugio	32.5
19	Chalatenango	Comalapa	32.8
20	Chalatenango	Las Vueltas	32.9
21	Morazán	Torola	33.4
22	Chalatenango	San Francisco Morazán	33.5
23	Morazán	Joateca	34.2
24	La Paz	Paraíso de Osorio	34.5
25	La Paz	San Francisco Chinameca	34.9
26	Ahuachapán	Guaymango	35.0
27	Sonsonate	Cuisnahuat	35.3
28	La Libertad	Jicalapa	36.9

Fuente: PMA (2011).

Tabla IV.2.5
Prevalencia de niños menores de 5 años de talla inferior a la normal, en países de Centroamérica 1976-2010
(Porcentaje)

	1976	1978	1980	1981	1982	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Bélice
Costa Rica	11.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
El Salvador	36.7	...	...	...	...	...	29.5	...
Guatemala	62.1	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	43.3	...	...	...	...	42.5	...	45.2
Nicaragua	27.5	...	...	...	...	...	...	...	...	...	29.6	...
Panamá	24.3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bélice	22.2	...	...	...	...
Costa Rica	...	9.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	5.6	...
El Salvador	32.3	...	...	...	...	24.6	...	...	...	...	20.6	...	...
Guatemala	55.4	...	...	...	53.1	50.0	...	54.3	...	...	...	...	...	...	48.0	...
Honduras	...	43.3	...	...	...	...	34.5	...	...	...	...	29.9	...	...	...	...
Nicaragua	30.5	...	...	25.2	...	...	...	18.8	...	23.0	...	...	...
Panamá	21.5	...	...	...	...	...	22.2	...	...	...	...	19.1	...	...

Fuente: CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

Tabla IV.2.6
 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal,
 en países de Centroamérica 1976-2010 (Porcentaje)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Belice
Costa Rica
El Salvador	11.1	...	...	...	...	7.2
Guatemala	27.8	...	...	...	...	...	...
Honduras	18.1	...	...	...	...	15.8	...
Nicaragua	8.7	...	...	...	...	...	...	...	...	...	9.6
Panamá	11.7	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belice	4.9	...	...	...	...
Costa Rica	1.1	...
El Salvador	9.6	...	...	...	...	6.1	...	...	...	...	6.6	...	...
Guatemala	...	21.7	...	...	...	20.3	...	...	17.7	...	...	...	...	...	...	13.0	...
Honduras	19.2	...	...	...	...	12.5	...	...	...	...	8.6	...	...	...	...
Nicaragua	10.3	...	...	7.8	...	...	...	4.3	...	5.7	...	...	...
Panamá	6.3	...	...	...	...	...	5.1	...	...	...	...	3.9	...	...

Fuente: CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sigen/ConsultaIntegrada.asp>).

IV.3 Disponibilidad de los alimentos en El Salvador

En su Observación General No. 12, el Comité DESC de Naciones Unidas estableció la disponibilidad de alimentos como uno de los componentes fundamentales para el cumplimiento del DAA. Este concepto comprende la posibilidad de obtener alimentos a partir de lo que produce la tierra u otros recursos naturales, o mediante un sistema de distribución, procesamiento y comercialización de alimentos (FAO, 2010). A la vez, el enfoque de soberanía alimentaria concede una enorme importancia a la disponibilidad y la autosuficiencia en alimentos a partir de la producción local, y a la sustentabilidad a largo plazo del sistema alimentario.

La disponibilidad de alimentos está condicionada por diversos elementos y acciones relacionadas directamente con la producción, el almacenamiento y el comercio de los mismos, siendo estos tres los principales factores de los que depende la disposición de una cantidad suficiente de alimentos para la población. Con respecto al primero de estos factores, la producción, se debe recalcar que no depende únicamente de los recursos naturales con los que cuenta el país, últimamente afectados por los fenómenos del cambio climático; también incide el uso correcto de técnicas agrícolas por parte de los productores, lo que implica una calificada capacitación previa que permita el mayor rendimiento posible.

Respecto al almacenamiento, intervienen elementos de infraestructura física, pero también la disponibilidad de sistemas adecuados para evitar pérdidas posteriores a la cosecha. En el tercer factor, el comercio, intervienen agentes ligados a los términos de intercambio a partir de acuerdos comerciales y político-económicos, es decir, políticas públicas de comercio, nacionales e internacionales, regidas por los principios del libre comercio y las reglas de instituciones como la Organización Mundial del Comercio (OMC), que en el caso de El Salvador, en la mayoría de casos han resultado perjudiciales para los productores y las productoras nacionales.

Bajo esta lógica, en los dos informes anteriores de la PDDH sobre el Estado del DAA se realizó un análisis amplio de los factores que han incidido en la disponibilidad de alimentos para la población salvadoreña. En el primero de ellos, se efectuó una revisión del modelo económico implementado desde

finales de la década de los ochenta y su impacto en la estructura productiva agropecuaria. Se pudo constatar como la temática agrícola y alimentaria fue dejada de lado, a partir de la idea de impulsar una economía basada en el comercio y los servicios, bajo un criterio muy en boga durante aquella época, según el cual resultaba más rentable importar que producir. Así, se generó un contexto de alta dependencia de la producción de alimentos de otros países, y por ende, una gran vulnerabilidad ante la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos. A fin de complementar el escenario relativo a la disponibilidad de alimentos, también se incluyeron apartados en los que se analizaban amenazas inminentes como los cultivos a partir de organismos genéticamente modificados (OGM) y los proyectos para impulsar los cultivos destinados a la producción de agrocombustibles.

En el segundo informe, el análisis se concentró en los impactos concretos que tuvo la crisis económica mundial registrada entre 2007 y 2009, confirmando lo señalado en el primer informe en lo relativo a los enormes riesgos que implicaba el debilitamiento de la autosuficiencia y la soberanía alimentaria en el país. La dramática situación reportada en estos años afectó de forma crítica al país, generando retrocesos importantes en la lucha contra el hambre, el desempleo y la pobreza. Asimismo, de manera similar al informe anterior, se hizo un breve seguimiento a la situación de los OGM y los agrocombustibles en el país.

A partir de ello, en este tercer informe, el énfasis se sitúa en la revisión de los procesos desarrollados durante los últimos dos años y que de alguna forma tienen un impacto en la disponibilidad de alimentos.

Primero que nada, es importante mencionar que con el inicio de la administración gubernamental 2009 - 2014, hay un reconocimiento oficial sobre lo negativo que había resultado el debilitamiento de la estructura productiva nacional para el desarrollo del país. Así, en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 - 2014 (PQD) el Gobierno de El Salvador expresa que:

En lo que atañe a la dimensión productiva, el fracaso del actual modelo económico y social ha sido evidente, puesto que en lugar de articularse una economía productiva se ha consolidado una economía de servicios y de comercio en exceso dependiente de las importaciones, y que a diferencia de las economías de servicios de los países desarrollados no está cimentada en una

base productiva competitiva, sino en el consumo proveniente de las remesas familiares y en el crédito para consumo (GOES 2010, p. 24).

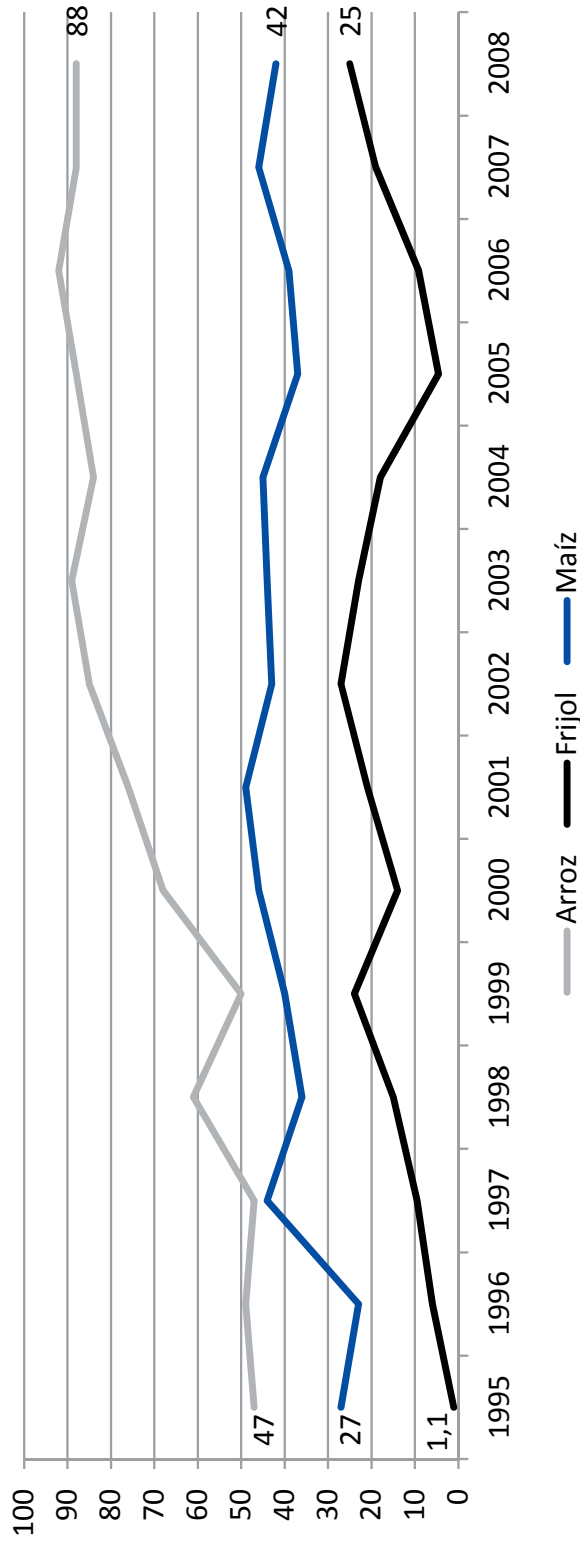
El diagnóstico realizado coincide plenamente con las preocupaciones ya expresadas por esta Procuraduría en el primer informe sobre el DAA (PDDH, 2007). Y no es para menos, si se considera que estos desequilibrios llevaron a que El Salvador sostenga un déficit comercial entre los más altos del mundo y que además ostente la séptima posición entre los países con el consumo privado más alto como porcentaje del PIB (GOES, 2010). Tal comportamiento únicamente es posible por el flujo de remesas familiares, las cuales, de acuerdo a algunas estimaciones, aportaron alrededor de 40 mil millones de dólares a la economía salvadoreña entre 1990 y 2009, y llegaron a representar un 19% del PIB en 2006 (GOES, 2010; PDDH, 2010).

La adopción del modelo neoliberal en El Salvador debilitó la posibilidad de que el país se orientara a la soberanía alimentaria al dismantelar el esquema estatal a favor de la agricultura y privilegió la inversión en los sectores de comercio y los servicios. La entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR), en 2006, continuó profundizando la dependencia comercial del país, y en el caso de los alimentos, el aumento de las importaciones de productos subsidiados, ha situado en clara desventaja a los productores y las productoras agrícolas locales (Chávez et al., 2011; Salgado, Góchez & Bolaños, 2010).

Se ha constatado que a partir de la implementación de este modelo, el grado de dependencia alimentaria del país aumentó notablemente. La enorme dependencia, incluso con respecto a los productos alimenticios fundamentales en la dieta de la población salvadoreña, tales como el maíz, el frijol y el arroz, refleja una especial situación de inseguridad alimentaria. Para 2008, el grado de dependencia de frijol alcanzó el 25%, mientras que para el maíz fue de 42%. No obstante, el caso más grave es el del arroz, que alcanza un grado de dependencia cercano al 90%. Esto significa que del total de arroz demandado en la economía salvadoreña, el 88% es importado y únicamente el 12% se produce internamente (Gráfico IV.3.1).

Teniendo en cuenta este contexto, es positivo que el PQD brinde mucha atención a los aspectos de reconstrucción del tejido productivo. Se puede destacar en este sentido que como parte de las estrategias de intervención

Gráfico IV.3.1
 Grado de dependencia de granos básicos (frijol, maíz y arroz)
 1995-2008 (Porcentaje)



Fuente: Cotto (2012).

para ese fin, se contempla la elaboración de una política agropecuaria y una política ambiental y de reducción de riesgos, la creación del sistema financiero de fomento a la producción, y la implementación de la estrategia de desarrollo productivo (Tabla VI.3.1).

No obstante, es necesario mencionar que en el desarrollo de dichas estrategias, la equidad de género no se ha incluido más que como un principio orientador. Por ejemplo, aunque en la política agropecuaria la perspectiva de género se menciona como un principio básico, en realidad, no se observa una apuesta clara por establecer líneas de trabajo orientadas a reducir las disparidades de género en el sector de la agricultura. Ni en las metas, ni en los programas delineados como parte de la política, se encuentran referencias sobre acciones específicas a favor de las mujeres agricultoras.

De cualquier forma, es importante señalar que, existe claridad acerca de la necesidad de invertir en la construcción de un nuevo tejido productivo, como parte de la estrategia de desarrollo del país, destacando lo referente a la agricultura, que debe recuperarse como un sector esencial para la actividad económica nacional y como factor generador de mejores condiciones de vida para la población del área rural.

En este sentido, también es positivo que en la Política Nacional de SAN 2011 – 2015 se haya reconocido que el Estado debe propiciar la autosuficiencia y la seguridad alimentaria, y que además “debe proteger la producción nacional de alimentos de los impactos negativos que la apertura comercial y otros factores puedan provocar, por lo que es necesario garantizar la soberanía y la seguridad alimentaria” (CONASAN, 2011, p. 26).

Teniendo en cuenta todo esto, es importante revisar si en la actualidad se observa el inicio de una tendencia hacia la reactivación de la agricultura, y en qué medida se ha empezado a dar respuesta a las principales barreras para la dinamización de este sector y para fortalecer la producción nacional de alimentos (Tabla IV.3.2).

Tabla IV.3.1
Resumen de componentes del PQD 2010 – 2014 directamente vinculados a la disponibilidad de alimentos

Apuesta estratégica	Áreas prioritarias	Objetivos generales	Metas	Estrategia de intervención
Modelo de crecimiento y desarrollo integral, sostenible, eficiente, equitativo e incluyente, que tenga buena parte de su base en la productividad proveniente de la innovación, la tecnología y el conocimiento, y en el fortalecimiento del mercado interno.	Reactivación económica: incluyendo reconversión y la modernización del sector agropecuario e industrial. Creación de las bases de un modelo de crecimiento y desarrollo integral, la ampliación y el fortalecimiento de la base empresarial, y la reconstitución del tejido productivo.	Aumentar de manera sostenida la producción nacional para el consumo interno, para la exportación y la sustitución eficiente de importaciones y disminuir la dependencia del país de las importaciones de alimentos y de productos agroalimentarios. Reconstruir el tejido social y productivo dañado por fenómenos naturales y desplegar en todo el territorio nacional el sistema de protección civil y un efectivo sistema de alerta temprana y de prevención y de manejo de riesgos.	Lograr una tasa promedio de crecimiento real del Producto Interno Bruto de 4.0% al final del periodo Aumentar las exportaciones de bienes y servicios en al menos un 20% al final del quinquenio.	a) Sistema Financiero de Fomento para el Desarrollo. b) Estrategia de desarrollo productivo. c) Políticas públicas macroeconómicas y sectoriales (Política agropecuaria, Política ambiental y de reducción de riesgos).
Revertir el proceso de degradación ambiental y convertir El Salvador en un país ambientalmente ejemplar y, por consiguiente, con menos condiciones de vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales y a las acciones humanas.	Gestión eficaz de riesgos ambientales con perspectiva de largo plazo y la reconstrucción de la infraestructura y la recuperación del tejido productivo y social dañado por fenómenos naturales y acciones humanas.			

Fuente: elaboración propia con base en datos de GOES (2010).

Tabla IV.3.2

Principales obstáculos para la disponibilidad de alimentos en El Salvador

<p>Insuficiente inversión en agricultura.</p> <p>Red de asistencia técnica debilitada e insuficiente.</p> <p>Carencias en cuanto a infraestructura productiva e insumos agrícolas.</p> <p>Baja inversión en investigación.</p> <p>Restricciones para acceso al crédito productivo.</p> <p>Ausencia de incentivos para el sector.</p> <p>Desprotección del sector productivo nacional en el mercado.</p>	<p>Inadecuadas condiciones de trabajo en el sector agropecuario.</p> <p>Fundamentar la competitividad nacional en los bajos salarios y no en las capacidades de la fuerza de trabajo.</p> <p>Agricultores y agricultoras enfrentan altos costos de producción/ baja rentabilidad.</p> <p>Bajo nivel educativo entre agricultores y agricultoras.</p> <p>Escasas oportunidades de formación profesional en agricultura.</p> <p>Desinterés de las nuevas generaciones en la agricultura.</p> <p>Envejecimiento de la fuerza productiva.</p> <p>Debilidad de encadenamientos productivos.</p>	<p>Descuido del medio ambiente.</p> <p>Alta vulnerabilidad ante los desastres.</p> <p>Deterioro del suelo.</p> <p>Estructura de la tenencia de la tierra.</p> <p>Falta promoción de un enfoque agroecológico en la agricultura.</p> <p>Escasas oportunidades de formación profesional en agroecología.</p>
---	--	--

Fuente: elaboración propia.

Primero que nada, como se mencionó anteriormente, es necesario reconocer que el tema de la agricultura ha recibido un mayor espacio en la agenda gubernamental de la administración actual. Como fruto de esto, se han logrado algunos incrementos en la producción de maíz y frijol, aunque diversos acontecimientos, relacionados principalmente con la vulnerabilidad ante el cambio climático, han afectado las proyecciones iniciales del gobierno en cuanto al resultado de las cosechas (Argueta, 2012a, 2012b).

También ha sido positivo que la iniciativa principal del gobierno en materia agrícola, el Plan de Agricultura Familiar (PAF), en su Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN), se concentre en brindar apoyo a pequeños productores y pequeñas productoras de alimentos. Aunque, como se verá más adelante, existen importantes componentes del PAF que deben mejorarse y otros que deberían suprimirse (Ver Sección IV.5), no cabe duda que el sector elegido para el PAN es al que debe dirigirse la inversión y el apoyo estatal.

Atender a este grupo de productoras y productores se vuelve especialmente relevante dado que en el sector agropecuario salvadoreño predomina la agricultura familiar. El IV Censo Agropecuario 2007 - 2008 encontró que de un total de 395,588 productores y productoras, el 82.2% (325,044) se concentra en la categoría de agricultura familiar de subsistencia (Tabla IV.3.3). Igualmente, el concentrarse en la agricultura familiar de subsistencia puede utilizarse como una estrategia para asegurar que se brinde apoyo a un mayor número de mujeres, principalmente a aquellas que viven en el área rural y se encuentran en especial situación de vulnerabilidad (Tabla IV.3.4).

De cualquier forma, cabe recalcar que esta apuesta únicamente representará un avance real en tanto exista un verdadero compromiso a largo plazo por promover un modelo de agricultura diferente a la agricultura a gran escala, en la que por lo general no se encuentran representadas las mujeres, y además tiende a dejar una importante huella ecológica (Oxfam, 2011). Es por ello que el enfoque en la agricultura a pequeña escala será provechoso en la medida en que se utilice también como plataforma para la implementación generalizada de modelos agroecológicos y que establezca como una prioridad la reducción de las disparidades de género en el acceso a los recursos productivos.

Tabla IV.3.3
Clasificación de productores y productoras agrícolas
según categorías

	Número de productores y productoras	Porcentaje
Agricultura familiar de subsistencia	325,044	82.2%
Agricultura familiar comercial	65,431	16.5%
Agricultura comercial	5,113	1.3%
Total	395,588	100%

Fuente: elaboración propia con datos del MAG (2011).

Tabla IV.3.4
Clasificación de productores y productoras agrícolas
según sexo y categoría

Agricultura de subsistencia	Hombre	288,087
	Mujer	36,957
Agricultura comercial	Hombre	60,888
	Mujer	8,719
Total productores	Hombre	348,975
	Mujer	45,676
Condición jurídica	Personería jurídica	938
	Persona Natural	394650

Fuente: Ramos & Lizama (2011).

Un apoyo a la agricultura familiar de subsistencia que contenga estas características puede servir para dar un impulso novedoso y diferente al crecimiento de la economía nacional, contribuiría a la sostenibilidad ambiental, y además reduciría las brechas de género en el área rural, la pobreza y la dependencia alimentaria. Así lo ha reconocido Oxfam (2011, p. 53) al afirmar:

Debido a que la vulnerabilidad, la pobreza y el hambre se concentran entre las personas pobres que viven en el medio rural, invertir en la pequeña agricultura fortalecerá la resiliencia y aumentará los ingresos y la

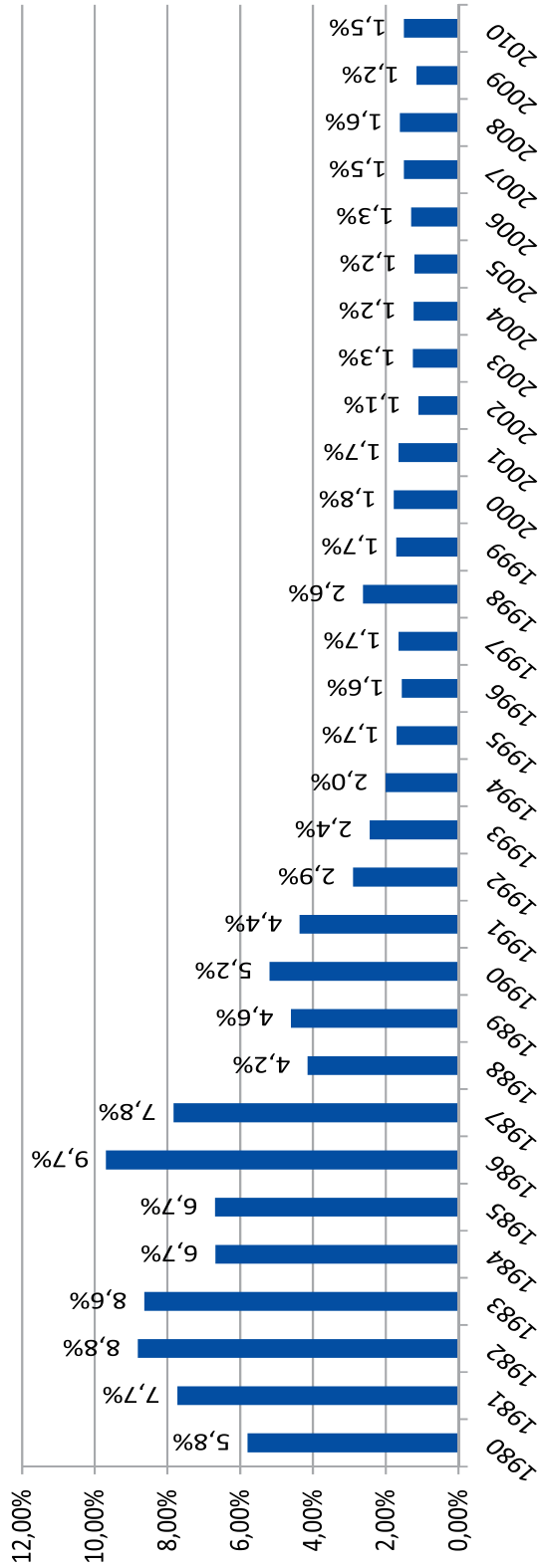
disponibilidad de alimentos en los lugares donde el hambre es mayor, sobre todo si las inversiones se hacen teniendo en cuenta las desigualdades de género. Además, la historia demuestra que la inversión en agricultura ha proporcionado una “chispa de crecimiento” clave para el despegue de las economías en desarrollo más exitosas.

De cualquier forma, es necesario destacar los factores que se encuentran dificultando la aplicación de un enfoque de este tipo en el país, y que no han recibido la atención debida en las políticas gubernamentales, de tal manera que representan obstáculos importantes para que se puedan generar mejoras sustantivas en la disponibilidad de alimentos en el país.

A juicio de esta Procuraduría, la principal debilidad de las políticas públicas implementadas en materia de alimentación y agricultura es que no atienden los factores estructurales de la inseguridad alimentaria. Hasta el momento no se observa un incremento significativo en la inversión en la agricultura, ni se han planteado acciones para dar respuesta a las problemáticas de tenencia de la tierra y de vulnerabilidad ambiental de la producción agropecuaria. Igualmente, no se ha hecho énfasis en la generación de condiciones de trabajo decente para los productores y productoras de alimentos y no se observa un enfoque decidido en atender las demandas y necesidades de las mujeres rurales. Finalmente, también hace falta realizar un mayor esfuerzo por la ampliación la cobertura de la asistencia técnica y la facilitación del acceso a recursos productivos.

Si bien cierto en los últimos años se ha podido observar ciertos esfuerzos en aumentar la inversión en el sector agropecuario, lo adjudicado es a todas luces insuficiente para una verdadera reactivación del sector. Al observar la evolución del gasto en el sector agropecuario como proporción del gasto total del gobierno central, es evidente que desde inicios de los noventa se marcó una tendencia a la baja asignación a este ramo (Gráfico IV.3.1). Más allá de eso, entre el año 2000 y 2010 no se observan variaciones significativas, representando el gasto agropecuario aproximadamente un 1.5% del gasto total del gobierno central. Sin duda alguna, a nivel presupuestario, todavía no se marca una tendencia diferente con respecto a épocas anteriores.

Gráfico IV.3.1
 Proporción del gasto total del Gobierno central
 destinado al sector agropecuario 1980-2010 (Porcentaje)



Fuente: CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>).

A la vez, para 2011, la inversión pública en el área de desarrollo económico representó un 27.67% de toda la inversión del sector público no financiero, mientras que el sector agropecuario únicamente recibió un 5.62% (Tabla IV.3.5).

En este sentido, no sorprende que en los últimos años, el sector agropecuario no muestre un crecimiento sostenido, y que no haya incrementado significativamente su participación en el PIB (Gráficos IV.3.2 y IV.3.3). Todo esto indica que la asignación de recursos a las instituciones que desarrollan actividades relacionadas a la agricultura continúa siendo insuficiente para reposicionar al sector como uno de los principales motores de crecimiento y desarrollo para el país.

Otro factor clave que debe considerarse al evaluar las condiciones de disponibilidad de alimentos es la tenencia de la tierra. La misma Política Nacional de SAN 2011 - 2015 reconoce que el acceso a la tierra es uno de los principales obstáculos que enfrenta el sector agropecuario salvadoreño y que afecta el cumplimiento del DAA. No obstante, hasta el momento ha sido un aspecto ausente en las principales políticas públicas del gobierno salvadoreño.

De forma general, se pueden mencionar que existen seis problemas fundamentales relacionados a la tenencia de la tierra (Álvarez, Calderón & Tobar, 2012; Cañas et al. 2012; García et al. 2012):

- a) Falta de tierra para productores y productoras, debido a la alta concentración de la tierra un grupo muy reducido.
- b) Tenencia de la tierra desigual entre mujeres y hombres.
- c) Carencia de seguridad jurídica para quienes que sí poseen tierra pero no cuentan no escrituras de propiedad.
- d) Aumento en arrendamiento de tierra.
- e) Creciente atomización en la tenencia.
- f) Alta proporción de tierras ociosas.
- g) Uso inadecuado y deterioro de los suelos.

Como se puede observar, las problemáticas relacionadas a la tenencia de la tierra conforman un importante cúmulo de factores que inciden de forma directa e indirecta en la disponibilidad de alimentos y la soberanía alimentaria. No obstante, la administración gubernamental no ha brindado atención a la

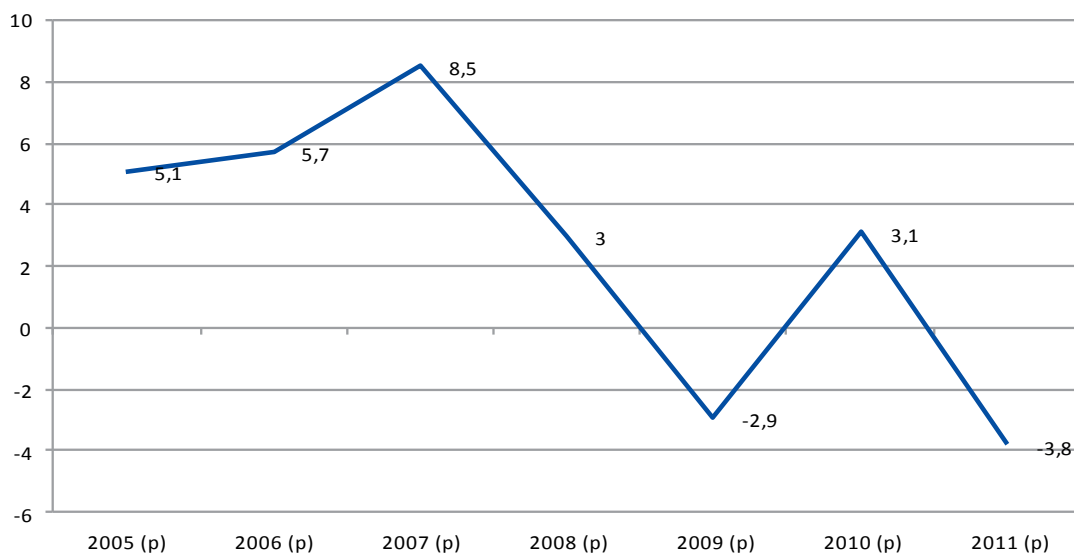
Tabla IV.3.5
Inversión pública por destino sectorial (millones de dólares)

Sectores de destino	2010	%	2011	%
I. Desarrollo económico	199.2	32.08%	171.3	27.67%
Agropecuario	23.2	3.74%	34.8	5.62%
Industria y turismo	4.4	0.71%	0.8	0.13%
Energía	30.1	4.85%	18	2.91%
Transporte, almacenaje y comunicaciones	141.6	22.80%	117.7	19.01%
II. Desarrollo social	405.6	65.31%	440.3	71.12%
Agua potable y alcantarillados	3.8	0.61%	31.5	5.09%
Salud	34.5	5.56%	33.7	5.44%
Educación y cultura	35.9	5.78%	30	4.85%
Deporte y recreación	0	0.00%	0	0.00%
Justicia	3	0.48%	7.2	1.16%
Desarrollo urbano y comunal	295.9	47.65%	299.5	48.38%
Asistencia social	0.9	0.14%	0.7	0.11%
Seguridad ciudadana	27.7	4.46%	225.4	36.41%
Medio ambiente	3.9	0.63%	12.3	1.99%
III. Administración general	16.2	2.61%	7.5	1.21%
TOTAL	621		619.1	

Fuente: Banco Central de Reserva, en Cotto (2012).

Gráfico IV.3.2

Tasa de crecimiento del PIB Agrícola 2005 - 2009 (Porcentaje)

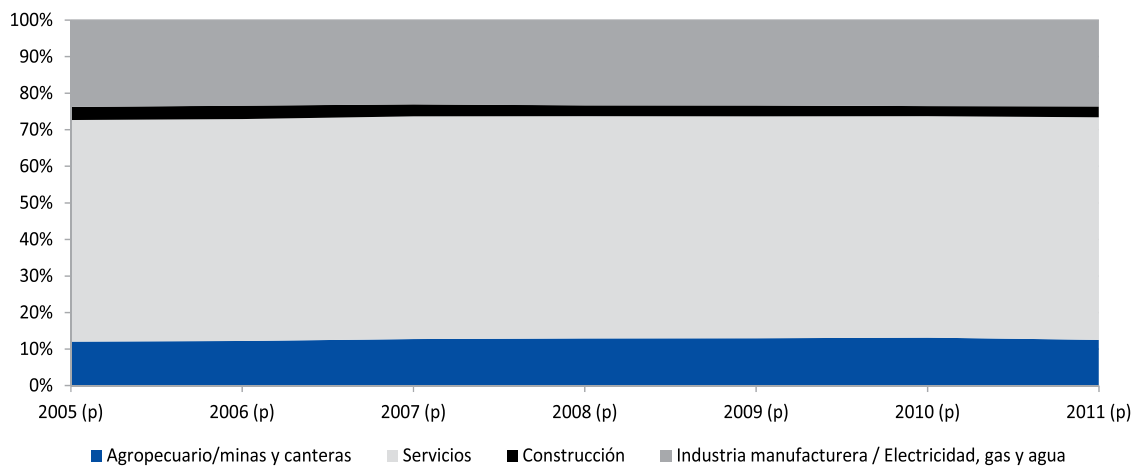


(p) cifras preliminares

Fuente: Cotto (2012).

Gráfico IV.3.3

Contribución sectorial al PIB 2005 - 2011 (Porcentaje)



(p) cifras preliminares

Fuente: Adaptado de Cotto (2012).

mayoría de problemáticas enlistadas. Entre las que sí han recibido atención se puede destacar la tercera, ya que entre 2010 y 2011, se han entregado alrededor de 22,956 títulos de propiedad a campesinos y campesinas pobres (GOES, 2012).

En cualquier caso, los problemas esenciales de la tenencia de la tierra siguen condicionando las posibilidades del sector agropecuario salvadoreño, principalmente las de quienes se dedican a la agricultura familiar. Actualmente, la distribución de la tierra es sumamente inequitativa. De acuerdo a los datos del cuarto censo agropecuario del país (2007 – 2008), el 9% del sector productor posee el 72% de la superficie cultivable, mientras que el 91% restante posee el 28% de la superficie (FAO, 2012c, 2012d) (Tabla IV.3.6). Esto indica que en las últimas décadas ha existido un aumento en la concentración de la tierra (García et al., 2012).

Por otro lado, de manera especial se debe mencionar que uno de los aspectos en que las desigualdades de género se manifiestan más claramente es en la tenencia de la tierra. Estimaciones recientes indican que alrededor del 85% de las personas dueñas de tierra con vocación agrícola en el área rural son hombres, mientras que únicamente el 15% restante son mujeres (Cañas et al., 2010) (Gráfico IV.3.4).

La inequidad de género se ha manifestado también en los principales programas que ha implementado el Estado para facilitar el acceso a la tierra, tales como la Reforma Agraria de los años ochenta, el Programa de Transferencias de Tierras [PTT] al finalizar el conflicto armado, y el Programa de Seguridad Jurídica PROSEGUIR, dentro de los cuales las mujeres representaron únicamente entre el 20 y el 30% del total de la población beneficiada (García et al, 2012).

Asimismo, en los últimos años, aunque existe una buena cantidad de tierras ociosas, los productores y las productoras tienen que recurrir cada vez más al arrendamiento de tierras, a tal punto que se ha vuelto la forma principal de tenencia de la tierra (García et al. 2012). Este esquema, aunque puede resolver de forma coyuntural las necesidades de las familias agricultoras, genera múltiples obstáculos para que puedan desarrollar plenamente sus capacidades productivas. A la vez, debido a la situación de dependencia económica de una

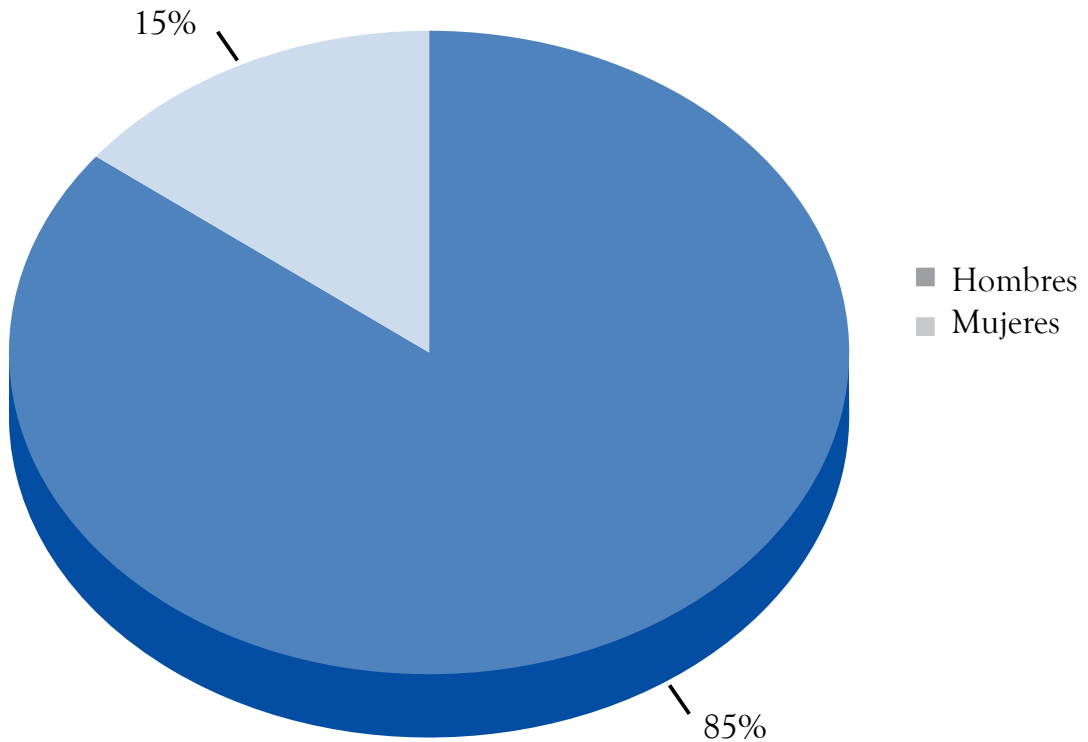
Tabla IV.3.6
Estructura de la tenencia de la tierra en el sector
agropecuario de El Salvador (2007-2008)

Tamaño de explotación (hectáreas)	2007-2008		
	Número de explotaciones	%	Superficie (hectáreas) %
Menos de 1.00	268,055	68.65 %	134,027.5 14.28%
1.00 – 3.00	86,627	22.19 %	129,940.5 13.85%
3.00 – 5.00	12,258	3,14 %	49,032.0 5.22%
5.00 – 20.00	16,405	4.20 %	205,062.5 21.85%
20.00 – 100.00	6,389	1.64 %	383,340.0 40.85%
100 o más	741	0.19 %	37,050.0 3.95%
Total	390,475	100.00 %	938,452.5 100.00%

Fuente: FAO (2012d), p. 100.

Gráfico IV.3.4

Propiedad de la tierra con vocación agrícola según sexo, 2010



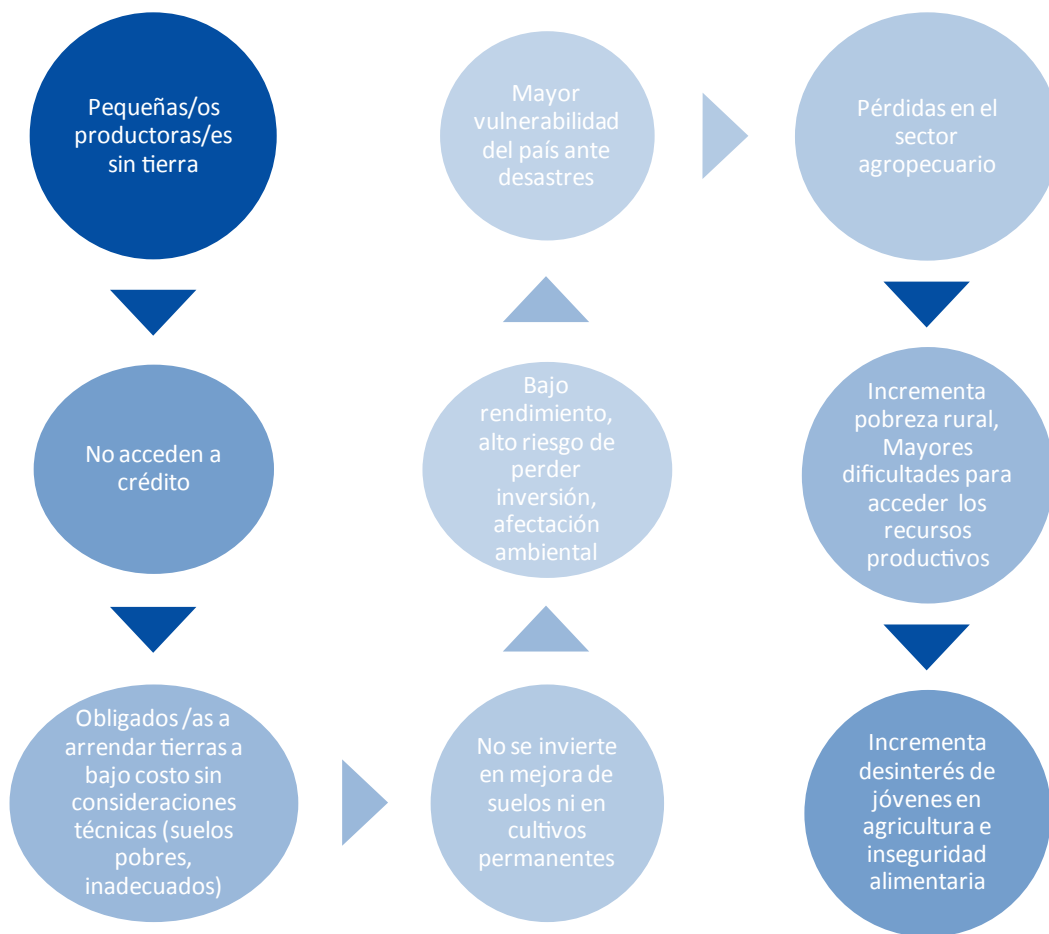
Fuente: Cañas et al. (2012)

gran proporción de mujeres rurales, los costos de arrendamiento representan una barrera adicional, en muchos casos insalvable, para que ellas puedan acceder a la tierra.

Añadido a esto, permitir que, en lugar de criterios técnicos, sean los costos de acceso a la tierra los que determinen los usos del suelo, somete a los pequeños productores y las pequeñas productoras a una situación de vulnerabilidad sumamente perjudicial, y además, genera una espiral de riesgo que se expande y conlleva grandes afectaciones ambientales para todo el territorio nacional (Gráfico IV.3.5).

Gráfico IV.3.5

Esquema representativo de dificultades que experimentan los arrendatarios y las arrendatarias de tierra



Fuente: Elaboración propia.

De forma similar, esta Procuraduría observa con mucha preocupación la marcada vulnerabilidad del sector agropecuario ante el cambio climático. Entre 2010 y 2012 se ha evidenciado que este sector continúa siendo afectado seriamente por desastres vinculados a este fenómeno (inundaciones, sequías), y que el éxito de los esfuerzos por incrementar la producción nacional de granos básicos como frijol y maíz depende enormemente de las condiciones climáticas (PDDH, 2011c, 2012c).

En este sentido, es necesario que se implementen de forma urgente acciones para proteger al sector productivo de las pérdidas que generan estos acontecimientos. Un área de trabajo sumamente importante es la ampliación de las tierras que tienen acceso a sistemas de riego, ya que actualmente no se está cubriendo la cantidad de tierras que podrían cultivarse bajo dicha modalidad (García et al. 2012). Esta situación pone al país en una clara desventaja productiva ante las consecuencias del cambio climático, pues la mayor parte de las cosechas depende en gran medida de las condiciones climáticas.

A la vez, hace falta promover y generar condiciones para que los modelos agroecológicos se vuelvan la práctica común entre los agricultores y las agricultoras. La producción agrícola basada en el uso intensivo de agroquímicos debe irse eliminando a través del ofrecimiento de incentivos para que los agricultores y las agricultoras implementen técnicas que no dañen el medio ambiente y diversifiquen su producción. Para ello se requiere, por un lado, ampliar y fortalecer la asistencia técnica, a fin de asegurar la obtención de los mejores resultados posibles; y por el otro, mejorar la protección del sector contra los eventos climáticos extremos como inundaciones y sequías.

Por otra parte, el limitado acceso al crédito para productores agropecuarios y productoras agropecuarias continúa representando un obstáculo sumamente importante para el aumento de la disponibilidad de alimentos. El sector financiero ha continuado privilegiando el otorgamiento de crédito al sector terciario (comercio, servicios, etc.). De hecho, se ha encontrado que entre 2001 y 2011 el crédito para actividades primarias (sector agropecuario, minas y canteras) ha pasado de ser un 6.9% del total, al 3.8%. En ese mismo periodo, el sector terciario pasó del 55.6% al 67.2%.

Ante esto, la administración gubernamental ha emprendido la creación del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), el cual inició operaciones en enero de 2012, iniciativa que, manejada de una forma adecuada, podría ser importante y beneficiosa para el sector productivo del país. No obstante, aún es pronto para poder evaluar el nivel de incidencia de esta herramienta y, sin duda alguna, será necesario complementarla con otras iniciativas adaptadas especialmente a las características y necesidades de las pequeñas agricultoras y los pequeños agricultores.

Además de todos los aspectos mencionados, es fundamental hacer referencia a la manera en que las condiciones de trabajo en el sector agropecuario condicionan su crecimiento. A pesar de lo importante que resulta la agricultura para el desarrollo del país, no se han desarrollado esfuerzos verdaderos por establecer un marco de protección especial para la fuerza laboral de este sector, y más bien se mantienen las precarias condiciones en las que se desempeñan. Los bajos salarios, la carencia de seguridad social, y el incumplimiento de los derechos laborales, constituyen algunos de los principales obstáculos para que este sector acceda a un nivel de vida adecuado (Sauma, 2012; Mesa-Lago, 2011).

La generación de empleos de acuerdo a los criterios de trabajo decente es una de las principales deudas con el sector agropecuario, y hasta el momento no se observan iniciativas por reducir la exclusión bajo la que se desenvuelve. No obstante, la única forma de renovar el interés de las nuevas generaciones en las oportunidades laborales dentro de este sector, será establecer mejores condiciones de trabajo, en concordancia con los beneficios que se obtienen en otras áreas de actividad como la industria, el comercio y los servicios. Debe aclararse que el incremento en la producción agrícola o los aumentos de precios de los alimentos, no necesariamente reducen la pobreza rural (Klein, 2012). En consecuencia, las iniciativas de reactivación económica en este sector deben complementarse con una política social diseñada específicamente para reducir la desigualdad y la pobreza, brindando prioridad a las acciones positivas orientadas a eliminar las brechas de género.

Finalmente, como punto de especial preocupación para esta Procuraduría en relación a las posibles afectaciones a la disponibilidad de los alimentos, se debe señalar lo referente a la posición de la administración gubernamental frente a la utilización de organismos genéticamente modificados en la agricultura y la alimentación, y frente a la promoción de los agrocombustibles. En el primer caso, el Gobierno ha evitado manifestar su posición, mientras que en lo relativo a los agrocombustibles, se ha inclinado claramente hacia su promoción (Flores, 2012b). Al respecto, esta Procuraduría en reiteradas ocasiones ha manifestado su desacuerdo con tales iniciativas (PDDH, 2012c), ya que su implementación constituiría un retroceso y una seria amenaza para el cumplimiento del DAA (Ziegler, 2011) en el país.

IV.4 Factores que influyen en el acceso a una alimentación adecuada

A nivel general, se puede afirmar que la principal problemática que afronta la población salvadoreña en relación al DAA, es la capacidad económica para acceder a una dieta saludable, variada y completa. Aún y cuando las carencias en cuanto a producción de alimentos a nivel local se han cubierto con importaciones, los costos para poder acceder a una alimentación adecuada son demasiado altos para gran parte de la población. Los obstáculos son aún mayores para las mujeres, debido a las desigualdades de género. La falta de autonomía económica, el recibir menores salarios que los hombres por el mismo trabajo, y la carga de trabajo doble o triple que afrontan, somete a las mujeres a un mayor número de dificultades para gozar de un acceso sostenible a los alimentos.

En este sentido, a continuación se analiza la evolución reciente de los principales factores que condicionan el acceso a una alimentación adecuada (pobreza, empleo y salarios) haciendo especial referencia a las dificultades que afrontan las mujeres salvadoreñas.

La pobreza y la autonomía económica

Los niveles de pobreza en El Salvador han venido disminuyendo en las últimas décadas, pasando de un total de 59.7% de población en situación de pobreza en 1991, a 40.6% en 2011, siendo 2006 el año en el que se ha registrado el punto más bajo, cuando se estimó en un 30.8%. Pese a estas reducciones, las cifras nunca han dejado de ser alarmantes, y la crisis financiera y económica iniciada en 2007, que generó un aumento de aproximadamente 10 puntos porcentuales en los niveles de pobreza, evidenció la fragilidad de tales avances (Tabla IV.4.1).

En los años recientes, la situación no ha mejorado significativamente. Pese a que durante 2009 y 2012 se lograron reducciones en los niveles de pobreza, permanecen más altos que en los años previos a la crisis. En 2011, seguramente a consecuencia de los incrementos en el precio de la canasta básica, la pobreza aumentó nuevamente, afectando aproximadamente al 41% de la población. A la vez, si contrastamos los niveles de pobreza desglosados por áreas urbana y rural, el panorama es extremadamente desigual, ya que en la primera el nivel de pobreza total llega 35.4%, mientras que en la segunda asciende hasta el 50.2% (DIGESTYC, 2012).

Este comportamiento de los niveles de pobreza refleja tres elementos importantes que hay que tener en cuenta. En primer lugar, resulta evidente que el país no ha logrado recuperarse del impacto que tuvo la crisis en la situación socioeconómica de la población. Los niveles de pobreza reportados en 2011 se acercan a los que se registraron entre 1999 y 2000, es decir que existe un retroceso de alrededor de una década en la lucha contra la pobreza (Gráfico IV.4.1).

Segundo, al observar el impacto de la crisis en las familias en situación de pobreza extrema y las familias en pobreza relativa, se hace patente la necesidad de complementar las estrategias de lucha contra la pobreza implementadas. Por un lado, si bien es cierto, la situación fiscal de país impone la necesidad de focalizar el uso de los recursos a la población más pobre, se requiere tener en cuenta que el gasto social debe orientarse también a los grupos que se encuentran en riesgo de caer en pobreza, y a las clases medias emergentes, quienes normalmente tienen una inserción laboral inestable o precaria, ingresos limitados y baja cobertura de seguridad social (Rojas, 2011). Por ello, no es casual que durante los años de la crisis, la pobreza extrema haya aumentado aproximadamente tres puntos porcentuales, mientras que la pobreza relativa creció en más de seis puntos porcentuales (Gráfico IV.4.2).

Por otro lado, también resulta muy reveladora la tendencia reciente sobre los niveles de pobreza en la zona rural y en la zona urbana. Aún y cuando desde hace varios años se han desarrollado distintos programas contra la pobreza, principalmente en el área rural, los efectos de la crisis afectaron desproporcionadamente a las familias de esta zona, al compararlos con los causados en los hogares del área urbana. De manera similar, durante 2011, los incrementos en los precios de los alimentos y el impacto de la tormenta tropical 12-E, causaron un incremento de la pobreza rural de siete puntos porcentuales, mientras que el aumento en la zona urbana fue de menos de tres puntos porcentuales (Tabla IV.4.2, Gráfico IV.4.3).

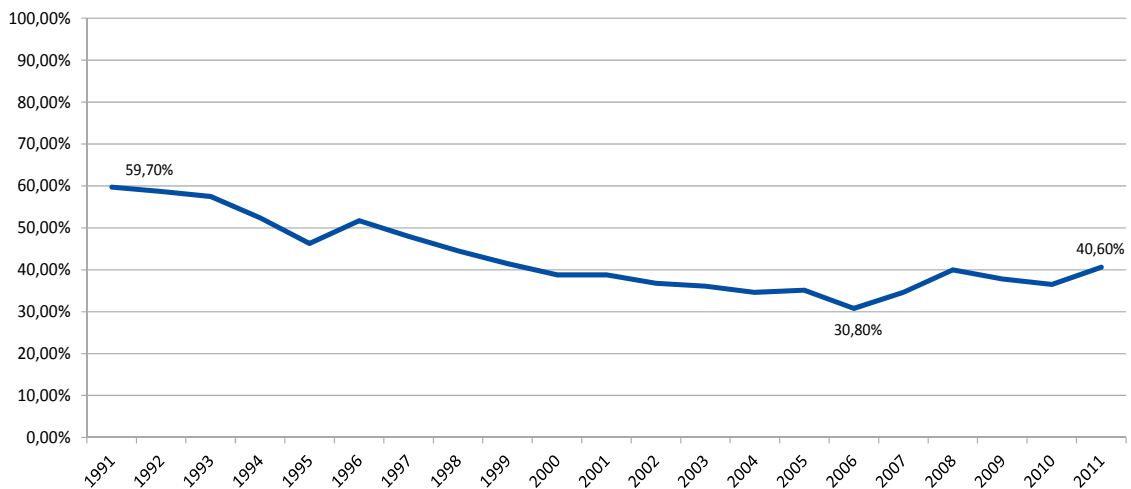
Dicho todo esto, se debe puntualizar que las mujeres se encuentran especialmente afectadas en las posibilidades de tener acceso a una dieta adecuada debido a los patrones culturales de género que limitan su autonomía económica. Aunque existen avances destacables en los últimos años, las disparidades de género continúan siendo amplias. Por ejemplo, se ha encontrado que, alrededor de 2010, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios (35.3%) superaba en más

Tabla IV.4.1
Evolución de los niveles de pobreza 2006 - 2010

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pobreza total	30.7%	34.6%	40.0%	37.8%	36.5%	40.6%
Pobreza relativa	21.2%	23.8%	27.6%	25.8%	25.3%	28.3%
Pobreza extrema	9.6%	10.8%	12.4%	12.0%	11.2%	12.2%

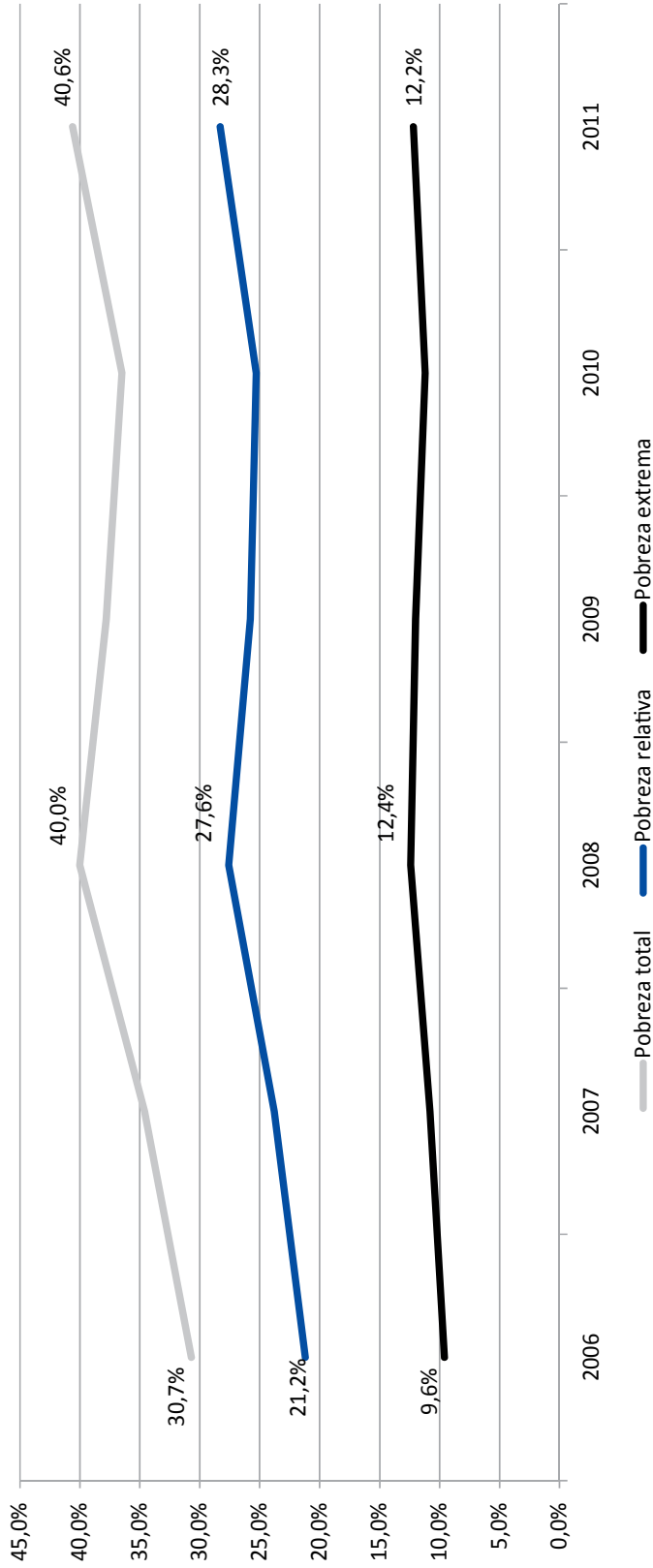
Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Gráfico IV.4.1
Evolución del nivel de pobreza total (1991 - 2011)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Vidal (2010) y DIGESTYC (2010, 2011, 2012)

Gráfico IV.4.2
Evolución de los niveles de pobreza relativa y extrema 2006 - 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Tabla IV.4.2

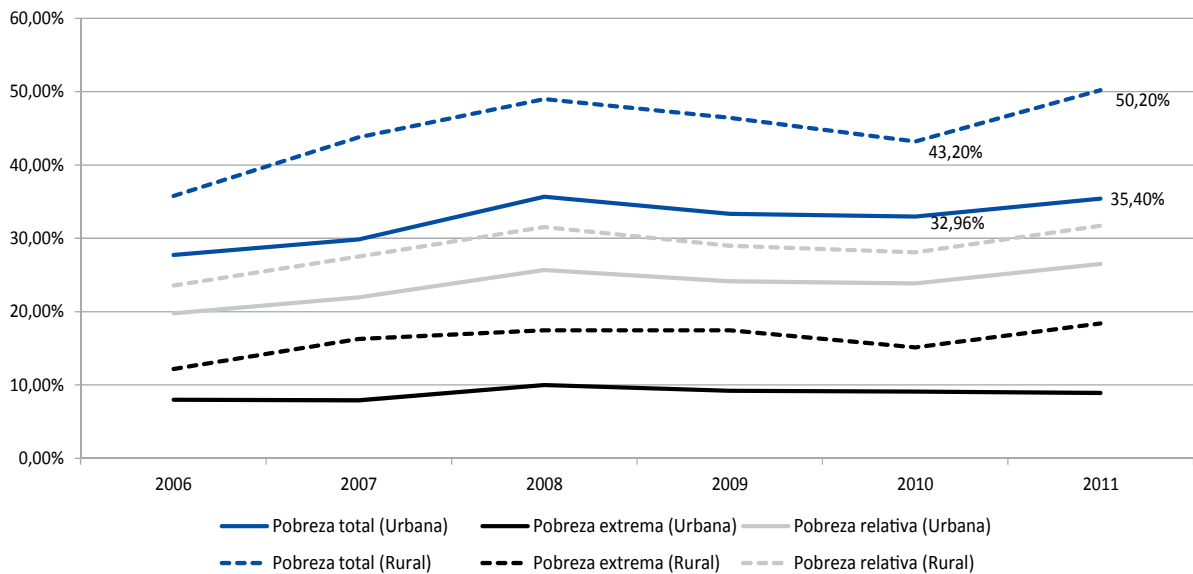
Evolución de niveles de pobreza por área geográfica 2006 - 2011

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
Urbana	Pobreza total	27,74%	29,86%	35,68%	33,33%	32,96%	35,40%
	Pobreza extrema	7,99%	7,91%	10,00%	9,20%	9,10%	8,90%
	Pobreza relativa	19,75%	21,95%	25,68%	24,13%	23,86%	26,50%
Rural	Pobreza total	35,77%	43,78%	48,99%	46,45%	43,20%	50,20%
	Pobreza extrema	12,19%	16,28%	17,47%	17,47%	15,12%	18,40%
	Pobreza relativa	23,58%	27,50%	31,52%	28,98%	28,08%	31,70%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Gráfico IV.4.3

Evolución de los niveles de pobreza total, relativa y extrema por área geográfica 2006 - 2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

de dos veces el de los hombres en la misma condición (15.5%). La situación de las mujeres rurales es particularmente grave pues aproximadamente el 43.9% no reporta ingresos propios (Tabla IV.4.3 y Gráfico IV.4.4).

Tabla IV.4.3

Población sin ingresos propios según área geográfica y sexo (porcentaje)

	Nacional		Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1994	17.3	47.2	14.6	38.8	20.6	59.2
1999	18.3	44.8	16.9	36.7	20.4	58.0
2002	25.5	47.7	21.7	40.2	30.9	60.4
2005	25.7	47.9	23.7	40.7	28.7	60.1
2008	16.3	35.2	15.3	30.7	18.1	44.2
2010	15.5	35.3	13.5	30.7	18.7	43.9

Fuente: CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>)

Cabe resaltar en este punto que la autonomía económica encuentra aún mayores limitaciones en las mujeres cónyuges en hogares con jefatura masculina. El 52.5% de las mujeres en el área rural bajo esta condición, y el 39.1% de sus similares en el área urbana, reportan no tener ingresos propios. Al comparar los datos entre hogares pobres y no pobres, aunque en ambos casos las cifras son preocupantes, se destaca que, en los primeros, en el área urbana alrededor del 53.4% de las mujeres cónyuges no tienen ingresos propios, mientras que en el área rural esta cifra asciende al 60.5% (Tabla IV.4.4).

Por otro lado, al revisar la evolución del índice de feminidad de la indigencia y la pobreza²¹, se observan ciertos avances en cuanto a la indigencia y la pobreza, principalmente en el área rural. Por ejemplo, de un índice de feminidad de la indigencia de 111.4 alrededor de 1995 se logró bajar hasta 98.5 en años recientes. En la zona urbana, aunque también ha habido mejoras, las mujeres continúan siendo mayormente afectadas por la indigencia y la pobreza (Tabla IV.4.5).

21 De acuerdo a CEPALSTAT este índice “muestra las disparidades en la incidencia de la pobreza (indigencia) entre mujeres y hombres. Un valor superior a 100 indica que la pobreza (indigencia) afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres; un valor inferior a 100, la situación contraria”. Ver http://websie.eclac.cl/sisgen/SisGen_MuestraFicha.asp?indicador=1694&id_estudio=212

Tabla IV.4.4

Mujeres cónyuges sin ingresos propios en hogares pobres y no pobres,
por área geográfica

	Total		Pobres		No pobres	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1994	46.9	67.5	62.4	73.9	36.6	57.6
1999	42.8	68.1	56.8	74.6	35.8	57.2
2002	47.1	68.5	62.2	75.8	39.4	57.3
2005	47.3	70.2	59.1	78.5	40.8	59.8
2008	39,0	52.6	50.8	58.9	32.2	44.4
2010	39.1	52.5	53.4	60.5	30.9	42.9

Fuente: CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>)

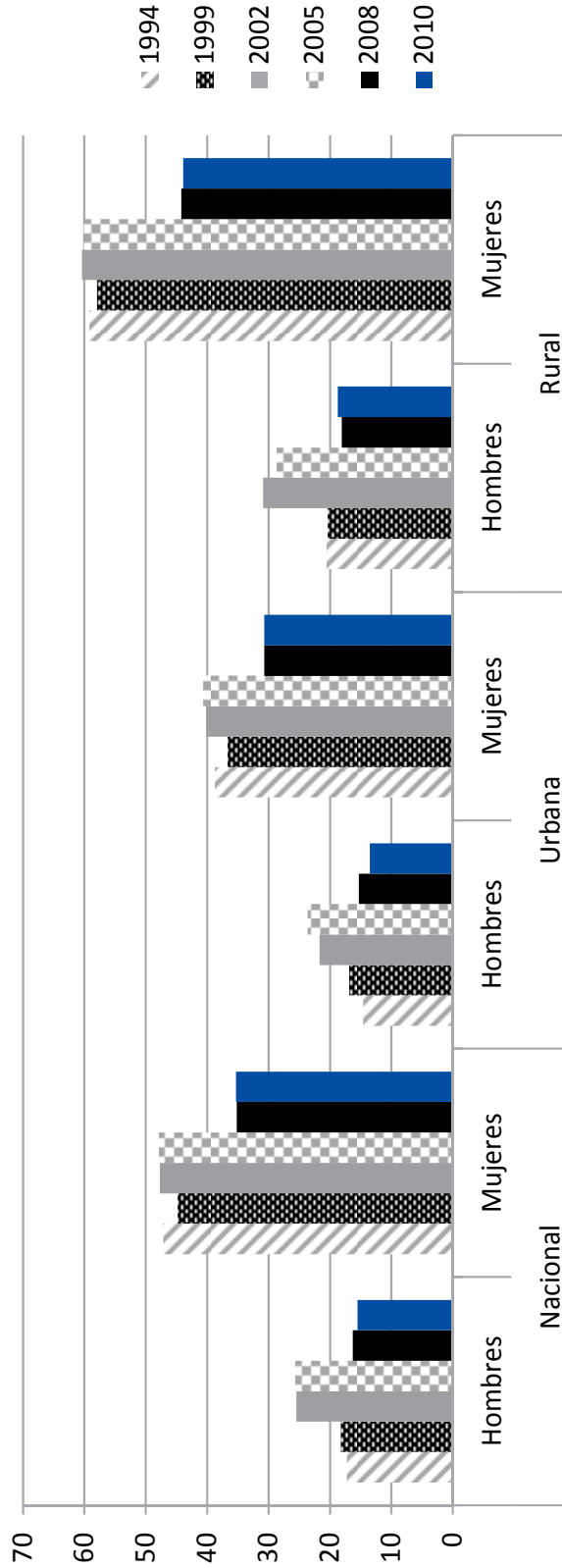
Tabla IV.4.5

Índice de feminidad de la indigencia y de pobreza por área geográfica

Años	Pobreza			Indigencia		
	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural
1995	108.1	109.7	108.0	111.7	116.2	111.4
1997	109.9	111.9	110.4	109.4	111.9	111.1
1999	105.3	109.3	103.9	104.2	112.4	102.6
2001	106.4	111.4	104,0	104.2	110.7	103.4
2004	103.8	109.7	98.7	96.7	101.1	95.7
2009	104.8	107.3	103.4	100.8	106.9	98.9
2010	104.4	107.8	102.8	99.8	105.8	98.5

Fuente: CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>)

Gráfico IV.4.4
Población sin ingresos propios según área geográfica y sexo (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPALSTAT (<http://websie.eclac.d/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>)

Para comprender mejor estos resultados, además de los avances en la reducción de la inequidad de género, seguramente es necesario tener en cuenta el efecto de las remesas familiares. De esta manera, las remesas podrían estar incidiendo en el hecho de que, en el último lustro, en el área rural, los hogares pobres con jefatura femenina representan un porcentaje menor que el de los hogares pobres con jefatura masculina; mientras que en el área urbana se presenta la situación contraria (Tabla IV.4.6).

Tabla IV.4.6

Hogares pobres y no pobres según jefatura masculina o femenina,
por área geográfica

		Área Urbana		Área Rural		
		Hogares	Jefa mujer	Hogares	Jefe hombre	Jefa mujer
2005	Hogares					
	Pobres	33.7	36.9	Pobres	51.9	44.7
	No pobres	66.3	63.1	No pobres	48.1	55.3
2008	Hogares					
	Pobres	34.7	40.7	Pobres	53.1	47.2
	No pobres	65.3	59.3	No pobres	46.9	52.8
2010	Hogares					
	Pobres	34.2	37.6	Pobres	51,0	45.3
	No pobres	65.8	62.4	No pobres	49,0	54.7

Fuente: CEPALSTAT (<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>)

En cualquier caso, se puede afirmar que pese a que se observan avances destacables en cuanto a la reducción de las disparidades de género, los resultados distan mucho de ser satisfactorios, especialmente al observar que la autonomía económica de las mujeres continúa estando significativamente limitada. De forma general, también se puede afirmar que los niveles de pobreza actuales, que afectan aproximadamente al 40% de la población, continúan siendo uno de los principales obstáculos para que la población salvadoreña acceda a una alimentación adecuada.

Empleo

A nivel general, existe acuerdo sobre el hecho de que la generación de empleos suficientes y dignos para la población constituye la mejor estrategia para garantizar el acceso a una alimentación adecuada. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la PDDH, al analizar este periodo observa que el Estado salvadoreño tiene varios desafíos en materia de empleo. Primeramente, pese a que con los 48,733 empleos formales que se generaron entre junio 2009 y febrero de 2012 (FUSADES, 2012c), ya se han recuperado los empleos que se perdieron por la crisis económica, e incluso se han superado, las cifras son muy lejanas a la promesa realizada por la administración actual, de generar 100 mil empleos en los primeros 18 meses de la gestión (Presidencia de la República, 2009). De hecho, algunas estimaciones indican que de acuerdo al ritmo presentado en los últimos tres años, la administración actual podría terminar generando solamente un total de 88,000 empleos formales en cinco años (FUSADES, 2012c).

De cualquier forma, más allá del cumplimiento o incumplimiento de una proyección, en realidad lo más preocupante es que de acuerdo al Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, el mercado laboral debería generar no menos de 48 mil nuevos puestos de trabajo cada año, únicamente para poder absorber a las generaciones que ingresan a la población económicamente activa (GOES, 2010). Por todo esto, queda claramente reflejado que la generación de empleos formales es uno de los mayores desafíos que enfrenta el país, ya que si con los niveles actuales ni siquiera se alcanza a incorporar a las nuevas generaciones, se puede esperar que los niveles de subutilización laboral se mantengan altos en los próximos años, lo que representa quizás el mayor obstáculo para el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal y previsional, el desarrollo social y por ende, para el cumplimiento del DAA.

Si bien es cierto las cifras de desempleo abierto en el país se mantienen bajas (6.6 en 2011) (DIGESTYC, 2012) (Tabla IV.4.7), esto no debe ocultar que El Salvador presenta enormes deficiencias en su capacidad de ofrecer oportunidades laborales decentes para su población, incluso en el área urbana (Tabla IV.4.8). La enorme extensión de fenómenos como el subempleo y la emigración ilegal, pese a los enormes riesgos que conlleva, ponen de manifiesto estas dificultades. En la actualidad, la tasa de subempleo nacional se mantiene alrededor del 47%

(OMS, Organización Panamericana de la Salud [OPS] & MINSAL, 2012), y el sector informal del país sigue siendo uno de los más altos de América Latina (OIT, 2011).

Tabla IV.4.7

Evolución de la tasa de desempleo abierto a nivel nacional

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa de desempleo abierto	6.6%	6.3%	5.9%	7.3%	7.1%	6.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIGESTYC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Tabla IV.4.8

Evolución del empleo en el área urbana 2006 - 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ocupación Plena	57.4%	65.8%	62.4%	58.9%	60.8%	57.3%
Subempleo	36.9%	28.4%	32.1%	34.0%	28.9%	32.7%
Desempleo	5.7%	5.8%	5.5%	7.1%	6.8%	6.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIGESTYC (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Sumado a esto, se debe puntualizar que en el país, hasta el momento, acceder a un trabajo no garantiza poder gozar de unas mejores condiciones de vida. Por ejemplo, entre 1990 y 2008, se avanzó muy poco en la disminución de la tasa de trabajadores pobres e indigentes (Ver Tabla IV.4.9). Igualmente existen muchas dificultades en la cobertura de seguridad social para grandes segmentos de la población (OIT, 2011).

Este sombrío panorama no parece tener una pronta respuesta o tendencia diferente. Por ejemplo, los niveles de inversión, aunque presentaron mejoras durante 2011 (FUSADES, 2012d), no han sido suficientes para generar cambios significativos en la dinámica laboral del país y en el crecimiento de la economía. Tampoco se observa una apuesta fuerte por fortalecer el empleo en los sectores productivos. De hecho, los salarios mínimos de los sectores productivos son menores a los del sector comercio y servicios.

Tabla IV.4.9
Tasa de trabajadores pobres e indigentes

	1990	2002	2008
Tasa de trabajadores pobres ²²	41.1	37.4	36.2
Tasa de trabajadores indigentes ²³	13.4	14.5	11.9

Fuente: Elaboración propia con base en (OIT, 2010).

De forma similar, también es preocupante para esta Procuraduría el hecho de que El Salvador fue uno de los pocos países de América Latina que durante 2011 registraron una disminución en los salarios mínimos reales. Aunque leve, esta disminución es contraria a la tendencia general en la región, ya que países como Uruguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Ecuador y Nicaragua aumentaron notablemente su poder de compra durante el mismo periodo (CEPAL & OIT, 2012).

En definitiva, para esta Procuraduría, la generación de empleos de calidad continúa siendo uno de los mayores retos que tiene el país para poder dar cumplimiento al DAA. En el corto plazo, lo más probable es que muchas familias salvadoreñas tengan que seguir optando por las dos formas más utilizadas para sobrellevar la exclusión laboral: la migración y el trabajo informal. En lo sucesivo será fundamental diseñar, implementar y promover estrategias orientadas a la creación de nuevos empleos en cantidad y calidad suficientes para absorber a las nuevas generaciones que se incorporan a la población económicamente activa, disminuir progresivamente el sector informal, dinamizar la economía y convertir al trabajo en un factor generador de movilidad socioeconómica.

En este sentido, para facilitar el acceso a una alimentación adecuada, es imperativo que El Salvador rediseñe su estrategia de competitividad, la cual, por mucho tiempo ha estado basada, por un lado, en los bajos salarios (PNUD, 2010; Salgado, 2011), lo cual ha generado que el mercado laboral se convierta en un mecanismo reproductor de la pobreza; y por otro lado, en el otorgamiento

22 Proporción de la población ocupada que vive en hogares en condiciones de pobreza e indigencia.

23 Proporción de trabajadores cuyos ingresos familiares no permiten costear una canasta alimentaria.

de incentivos fiscales a las empresas, lo que ha generado la atracción de cierto tipo de inversión que no resulta beneficiosa para el país.

Por tanto, tal y como lo señala el PNUD, quizás lo más importante sea replantear la situación del empleo y su relación con el modelo económico por el que se ha apostado durante mucho tiempo, el cual, a pesar de experimentar diversas variantes, ha concentrado su fortaleza en el ofrecimiento de “mano de obra barata” para los inversionistas extranjeros:

Un recorrido por los diferentes modelos económicos implementados en el país, desde mediados del siglo XIX hasta nuestros días lleva a concluir que El Salvador, paradójicamente, parecería haberse aferrado más bien a un «modelo único» con algunas variantes. Un modelo que ha hecho de los bajos salarios de los trabajadores la principal ventaja para insertarse en los mercados internacionales, y del subempleo la forma predominante de sobrevivencia de la mayoría de la población (PNUD, 2010, p. 46).

Se debe agregar a esto que también es necesario lograr una mayor inclusión de las mujeres en el mercado laboral, bajo condiciones dignas, pero estableciendo mecanismos que eviten una sobrecarga de trabajo por las responsabilidades en el hogar y el trabajo comunitario. Es claro que el trabajo doméstico no remunerado representa una de las actividades que pese a su enorme importancia económica (alrededor del 32% del PIB en 2005) y social, permanece sin reconocimiento y sin retribución. Asimismo, la desigualdad salarial entre hombres y mujeres persiste, aún para las mujeres con mayores niveles educativos (ISDEMU, 2011). En general, las mujeres ganan un 15.5% menos que los hombres en actividades o trabajos de igual valor (Lara, 2011).

Asimismo, las mujeres siguen enfrentando mayores problemas para acceder a empleos bajo condiciones de trabajo decente. Especialmente aquellas que tienen menores niveles de escolaridad, a menudo tienen que insertarse en el sector informal, en el sector maquila o en el trabajo doméstico remunerado, que por lo general presentan condiciones de trabajo precarias, sin que exista un control efectivo de las mismas por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB). La expresión más grave de esta situación se observa en el área rural, donde las tasas de analfabetismo más altas para las mujeres y las pocas ofertas de trabajo, les colocan en una posición en extremo desventajosa para obtener un empleo digno.

Salarios y Canasta básica alimenticia

En adición a lo anterior, para esta Procuraduría, un motivo de especial preocupación en relación al acceso a una alimentación adecuada es la discrepancia entre la generalidad de los salarios en El Salvador y el costo de la vida. De forma específica, en el caso de los salarios mínimos se ha constatado que no se ajustan al texto constitucional que consagra que “este salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural” (art. 38 ordinal 2º de la Constitución). Tampoco atienden a lo establecido en el Código de Trabajo:

Art. 144.- Todo trabajador, incluso el trabajador a domicilio, tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra suficientemente las necesidades normales de su hogar, en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente.

Art. 145.- Para fijar el salario mínimo se atenderá sobre todo al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración, a las distintas zonas de producción y a otros criterios similares.

Art. 146.- Para apreciar el costo de la vida deberán considerarse los gastos ordinarios en alimentación, vestuario, vivienda, educación y protección de la salud, de una familia obrera promedio, campesina o urbana.

Respecto a ello, el 28 de abril de 2011, el Consejo Nacional del Salario Mínimo anunció un incremento del 8% al salario mínimo aplicable a todos los rubros del mercado laboral en el sector privado (comercio, servicios, industria, maquila y agropecuario). Aunque no cabe duda que este aumento representó una noticia positiva como parte de un esfuerzo para paliar la crisis socioeconómica, es necesario aclarar que tal incremento no ha sido suficiente que las familias salvadoreñas que tienen acceso a los salarios mínimos puedan cubrir sus necesidades básicas.

Por ejemplo, en el sector agropecuario el salario mínimo permanece por debajo del costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), mientras que en los sectores restantes la CBA ocupa la gran mayoría del salario mínimo. Si bien es cierto, a noviembre 2012 los precios de la CBA han ido a la baja considerablemente,

es importante observar cómo a mediados de 2011 los incrementos en la CBA afectaron notablemente el poder de compra de las familias salvadoreñas. Es importante señalar también la enorme diferencia que existe en los salarios mínimos y la canasta de mercado, que incluye otros bienes y servicios más allá de las necesidades alimentarias mínimas (Argueta, 2012b) (Tabla IV.4.10).

Tabla IV.4.10
Comparación de Salarios Mínimos 2009 y 2011,
con costos de la CBA y Canasta de Mercado

Sector	Salario Mínimo desde 2009	Salario Mínimo para 2011	CBA Rural / Urbana (Julio 2011)	CBA Rural / Urbana (Noviembre 2012)	Canasta de Mercado
Agropecuario	\$97.20	\$104.97	\$152.19	\$129.39	\$738.1
Comercio y Servicios	\$207.68	\$224.29	\$189.77	\$173.93	\$738.1
Industria	\$203.15	\$219.40	\$189.77	\$173.93	\$738.1
Maquila textil y confección	\$173.78	\$187.68	\$189.77	\$173.93	\$738.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de PDDH (2011c), DIGESTYC y Argueta (2012b).

Un caso especialmente preocupante es el del salario mínimo del sector agropecuario, ya que representa menos de la mitad del fijado para los trabajadores en comercio, servicios e industria (excepto maquila textil y confección). De hecho, se puede constatar que aún con las bajas en el costo de los alimentos reportadas durante 2012 y el aumento salarial, la brecha entre el salario mínimo de este sector y la CBA Rural sigue siendo mayor a la que se registraba en 2009 y 2010 (previo al aumento) (Tabla IV.4.11).

Dicho todo esto, es claro que la capacidad de compra de la población en general se ha visto notablemente afectada por el comportamiento de los precios de los alimentos. Aunque a partir de agosto de 2011, el costo de la CBA refleja una tendencia decreciente (Gráfico IV.4.5), no se debe obviar que se mantiene en niveles muy altos (Gráfico IV.4.6). La CBA rural, que en enero de 2011 se situó en \$132.75, ascendió hasta \$152.19 en julio 2011, y se ha colocado en \$129.39 en noviembre de 2012. La CBA urbana, que en enero de 2011 costaba \$178.9,

Tabla IV.4.11

Evolución de la brecha entre salario mínimo agropecuario y costo de la CBA Rural 2009 - 2011

	Salario Mínimo Agropecuario	CBA Rural (Promedio anual)	Brecha
2009	\$97.20	\$120.91	\$23.71
2010	\$97.20	\$118.43	\$21.23
2011	\$104.97	\$144.36	\$39.39
2012*	\$104.97	\$133.83	\$28.86

*Promedio hasta noviembre 2012.

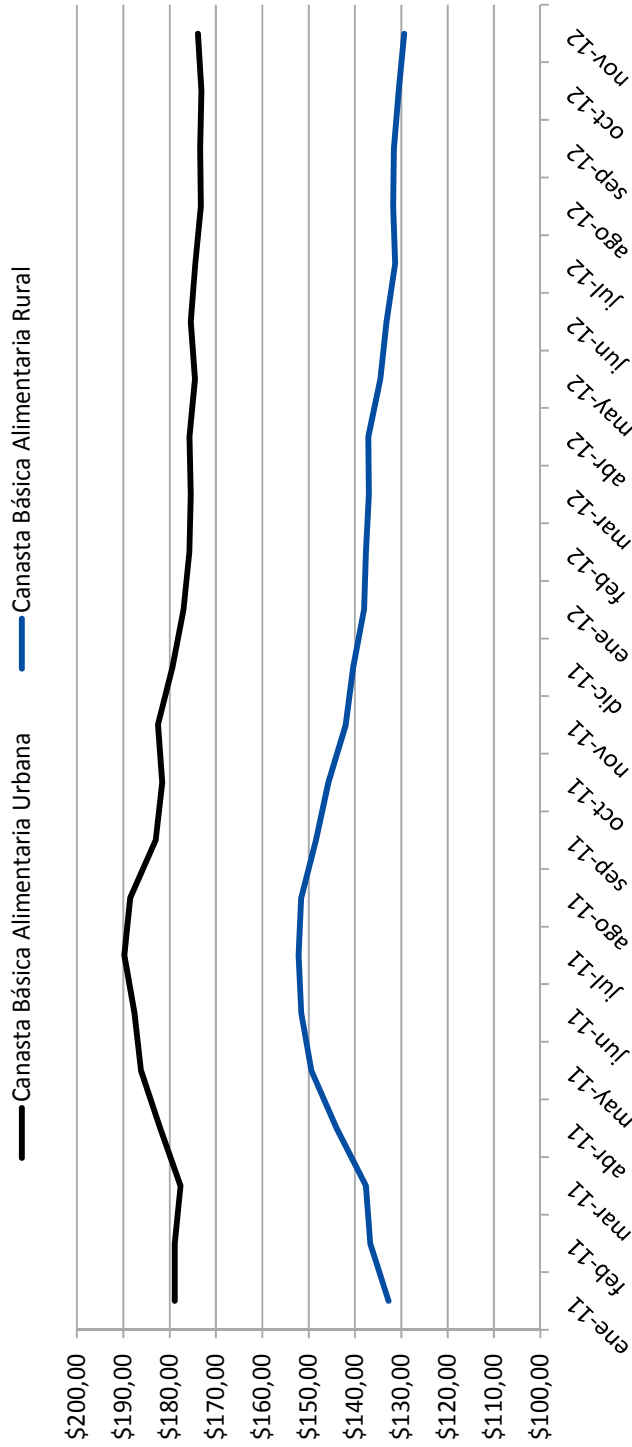
Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC y PDDH (2011c).

llegó a los \$189.77 en julio 2011, y disminuyó hasta \$173.93 en noviembre de 2012. De cualquier forma, los precios de los alimentos siguen estando altos incluso con respecto al promedio observado en 2010, cuando el costo de la CBA rural se alcanzó los \$118.43 y la CBA urbana llegó a \$168.29.

Sin lugar a dudas, esta problemática merece recibir una atención prioritaria de parte del Estado, teniendo en cuenta la alta volatilidad en los precios de los alimentos que se ha experimentado en los últimos años a nivel mundial y en el país. La situación de los hogares más pobres es la más grave, ya que ante los incrementos en los precios, normalmente recurren a medidas muy riesgosas como reducir el consumo de alimentos, consumir alimentos de menor calidad, limitar la compra de los alimentos más caros o privilegiar la alimentación de la niñez por sobre la de los adultos y las adultas. Los efectos de estas decisiones pueden ser sumamente negativos ya que durante la niñez, incluso períodos cortos de dos o tres meses de subalimentación pueden conllevar a desnutrición crónica o desnutrición severa, y sus efectos pueden ser irreversibles, afectando todo el desarrollo físico e intelectual de los niños y las niñas (FUSADES, 2011a).

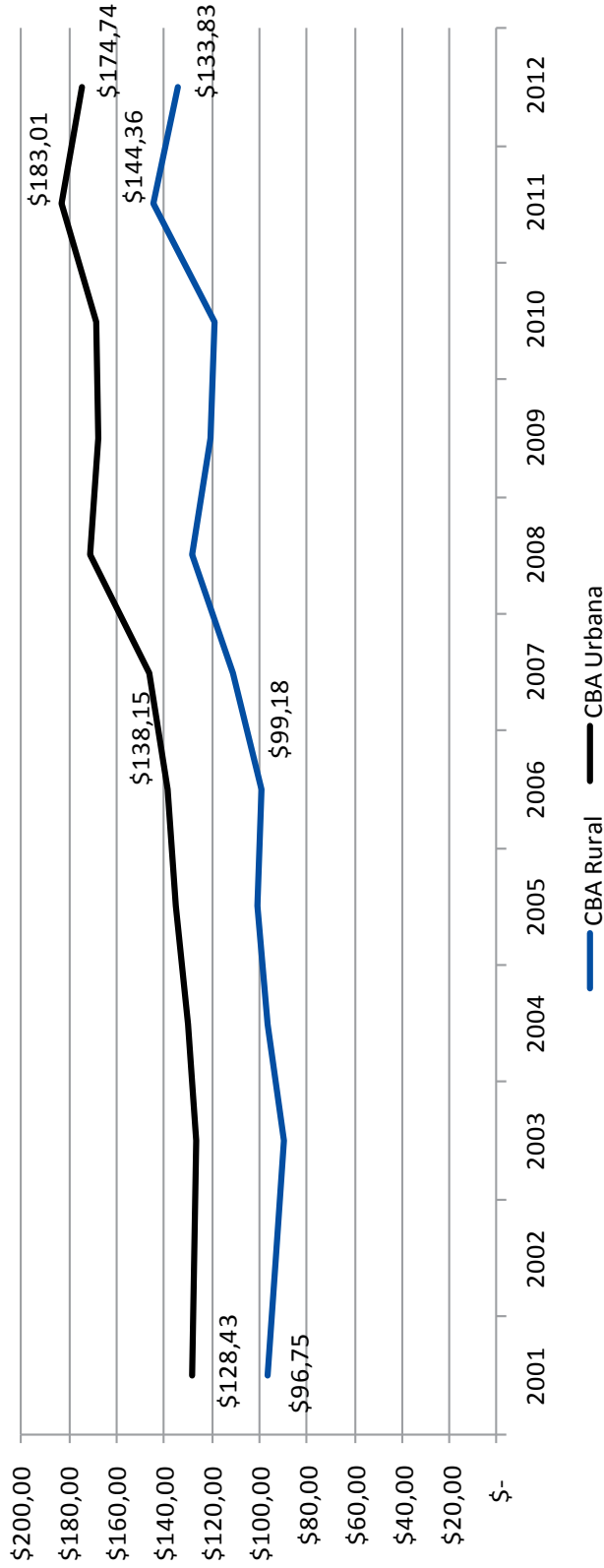
Por otra parte, es importante agregar que la situación se vuelve aún más grave al considerar que la CBA salvadoreña presenta importantes deficiencias. En primer lugar, se debe señalar que se continúa haciendo una diferenciación en la CBA de acuerdo al área geográfica (rural y urbana) lo cual representa una discriminación que ya anteriormente ha sido cuestionada por esta

Gráfico IV.4.5
Evolución del costo de la canasta básica alimentaria entre enero 2011 y noviembre 2012 (dólares)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la DIGESTYC.

Gráfico IV.4.6
 Evolución del costo de la canasta básica alimentaria
 (promedios anuales en dólares) 2001-2012



Fuente: elaboración propia con base en datos de la DIGESTYC.

Procuraduría (PDDH, 2007). En segundo lugar, se ha constatado que dentro de la región centroamericana es la que menos productos incluye (PRESANCA II & FAO, 2011). Por lo tanto, es claro que una medida urgente que debe implementarse para garantizar el acceso a una alimentación adecuada es la revisión de la CBA, y en este proceso se debería eliminar la distinción que se hace entre la CBA rural y la urbana.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que en El Salvador persisten las principales barreras para acceder a una alimentación adecuada señaladas en los dos informes anteriores sobre el estado del DAA. Los niveles de pobreza, la falta de empleos decentes y el alto costo de la vida continúan representando los mayores obstáculos para que una gran parte de la población salvadoreña pueda acceder a alimentos suficientes y saludables. La discriminación que sufren las mujeres en el ámbito laboral, en el hogar y en casi todos los ámbitos de la sociedad, añade mayores dificultades para que ellas puedan acceder a una dieta adecuada, provocando que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad ante la pobreza, el desempleo, la malnutrición o deficiencias nutricionales específicas. A la vez, este entorno precario coloca a su descendencia en condiciones de riesgo de sufrir desnutrición y de esa forma reproducir el ciclo de pobreza en su adultez.

IV.5 Principales intervenciones y políticas públicas relacionadas con la alimentación

En este apartado, se analizan de forma general las acciones implementadas por el Estado salvadoreño que de alguna forma se relacionan con el cumplimiento del DAA. En primer lugar, se realiza un análisis sobre la política social desarrollada por la administración actual, cuyo componente fundamental es el Sistema de Protección Social Universal (SPSU). Posteriormente, se dedica un breve espacio para presentar algunas consideraciones relativas a la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas relacionadas al DAA, y finalmente se señalan algunos aspectos sobre el Plan de Agricultura Familiar que son causa de preocupación para esta Procuraduría debido a las posibles afectaciones que su implementación tendría en el ejercicio del DAA.

El Sistema de Protección Social Universal (SPSU)

Primeramente, para realizar un análisis sobre la implementación de las principales políticas públicas que se encuentran relacionadas con el cumplimiento del derecho a la alimentación, se debe reconocer que uno de los condicionantes más relevantes para el desarrollo de una política social integral ha sido la precaria situación de las finanzas públicas y el contexto de crisis económica en el que inicia la administración gubernamental para el periodo 2009 - 2014 (GOES, 2012). Tal y como se mencionó en el Segundo Informe emitido por esta Procuraduría en relación a la situación del DAA, la enorme debilidad que generó el modelo neoliberal implementado en el país propició que El Salvador fuera uno de los países más afectados durante la crisis registrada entre 2007 y 2009, y a raíz de esto el Estado quedó prácticamente en bancarrota (PDDH, 2010a).

Es en este contexto que la administración actual implementó el Plan Global Anticrisis, concebido como una actuación gubernamental de emergencia encaminada a proteger a la población más pobre de los severos impactos causados por la crisis económica. Dentro de este plan, se plantea como uno de los componentes principales el inicio de la construcción del Sistema de Protección Social Universal (SPSU), en el que se incluye el programa comunidades solidarias, el programa de atención integral de salud y nutrición, y la ampliación del programa de alimentación escolar, entre otras medidas para aliviar la situación económica de las familias más pobres. A la vez, dentro del componente referido a brindar “apoyo a la producción y la generación de empleo”, se incluye la importación y distribución de fertilizantes a pequeños y medianos productores (PDDH, 2010b).

Posteriormente, la construcción del SPSU se ha vuelto la prioridad del Órgano Ejecutivo en cuanto a política social, con el objetivo de reducir la pobreza y la exclusión social. No obstante, se evidencia en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 - 2014 que la mayoría de acciones contempladas dentro de este sistema son las concebidas como parte del Plan Global Anticrisis. Añadido a esto, se observa que las principales intervenciones contempladas son de carácter selectivo para grupos vulnerables, y no constituyen acciones de carácter universal.

Bajo este orden de ideas, la política social implementada en El Salvador en los últimos años se ha orientado principalmente a ampliar el alcance de los programas de transferencias monetarias condicionadas, y al otorgamiento de subsidios a servicios de agua, energía eléctrica, transporte colectivo y gas propano. Esta Procuraduría ya ha expresado anteriormente que medidas de este tipo son necesarias en tanto que alivian coyunturalmente el bajo poder adquisitivo de las familias más pobres, pero deben complementarse y enmarcarse en una estrategia integral con acciones de carácter estructural y universal que permita a las personas contar con oportunidades para desarrollar un proyecto de vida digno.

La propia Relatora especial de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, María Sepúlveda Carmona (2009, p. 2), pese a reconocer que los programas de transferencias “tienen el potencial de facilitar la efectividad del derecho a un nivel de vida adecuado, en particular a la alimentación, vestido y la vivienda”, ha expresado que:

[..] los programas de transferencia de efectivo no son necesariamente los medios más apropiados y eficaces para luchar contra la extrema pobreza y la protección de los derechos humanos en todos los contextos. Los programas de transferencia de efectivo deben considerarse sólo un componente de las políticas de asistencia social. Como tales, deben integrarse en los sistemas de protección social y basarse en marcos jurídicos e institucionales sólidos en el contexto de las normas y los principios de derechos humanos.

Cabe señalar que en su idea base, el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) se encuentra diseñado de acuerdo a estos criterios, no obstante, el mismo Gobierno ha reconocido que debido a las limitaciones de presupuesto y carencias institucionales, ha tenido que privilegiar las políticas y programas que benefician a las personas en mayor situación de vulnerabilidad (GOES, 2012). En ese sentido, las acciones universales que abarcan temas como la seguridad alimentaria y nutricional, educación, vivienda, formación laboral y empleo, y desarrollo productivo, no han podido recibir la atención necesaria.

Pese a todo, bajo este esquema se debe destacar como un aspecto positivo el esfuerzo realizado por aumentar la inversión social (FUSADES, 2011b), principalmente en educación, salud y en algunos programas directamente

vinculados a la alimentación. Así, los programas insignia promovidos por el gobierno han sido: Comunidades Solidarias, Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), Ciudad Mujer, Programa de dotación de útiles escolares, uniformes y zapatos, Programa de Alimentación Escolar, Programa “Vaso de Leche” y Dotación de Paquetes Agrícolas. En general, entre 2010 y 2011 se observa un esfuerzo por la ampliación del número de personas beneficiadas con estas acciones y en los montos invertidos en ellos (Ver Tabla IV.5.1). Las cifras oficiales reportan que en 2011 se benefició aproximadamente a 4 millones de personas, con un monto total de inversión alrededor de los 170 millones de dólares (GOES, 2012). En adición a estas medidas, la política social también se ha concretado en el esquema de subsidios a servicios básicos como la energía eléctrica y el agua, entre otros.

Tabla IV.5.1
Resultados de los principales programas de inversión social 2010-2011

	2010		2011	
	Personas beneficiadas	Monto invertido (en millones)	Personas beneficiadas	Monto invertido (en millones)
Programa Vaso de Leche	-	-	250,000	2.0
Programa de Alimentación Escolar	892,500	27.0	1,330,000	28.0
Programa de dotación de útiles escolares, uniformes y zapatos	1,377,113	76.3	1,386,767	71.3
Programa de Apoyo Temporal al Ingreso	650	1.0	13,278	13.4
Programa Comunidades Solidarias	468,155	28.7	425,418	30.6
Ciudad Mujer	-	-	35,614	2.6
Paquetes agrícolas	519,256	25.9	485,000	22.4

Fuente: Adaptado de GOES (2012), pp. 68-69.

Dicho todo esto, se debe puntualizar que resulta evidente que, desde su inicio, el SPSU no ha otorgado la misma prioridad a la intervención gubernamental encaminada a dar respuesta progresiva y sistemática a las problemáticas estructurales y de largo plazo que condicionan y están a la base del empobrecimiento y precarización de la población. Esto constituye una de las principales debilidades de las intervenciones actuales, sobre todo teniendo en cuenta que, como se señaló anteriormente, la actividad del Órgano Ejecutivo se ha orientado más a la extensión de la cobertura de las medidas referidas, que a la implementación de otras acciones de carácter universal que complementen dicho régimen de protección focalizado en los sectores más afectados por la crisis.

Conviene subrayar también en este sentido que se ha constatado que la política social implementada está aún cimentada en una estructura estatal caracterizada por una política fiscal débil que limita el alcance de los mismos y, más allá de ello, su sostenibilidad. A la vez, también conviene recalcar que hasta el momento, los programas de combate a la pobreza se han concentrado fundamentalmente en el aspecto económico, pero se ha hecho menos énfasis en lo que representa la pobreza en términos de exclusión de las oportunidades laborales, educativas, o en cuanto a la utilización bienes y servicios con los que sí cuenta el resto de la población. Así, se vuelve necesario retomar seriamente la discusión sobre una concepción multidimensional de la pobreza, que permita diseñar políticas públicas integrales, más allá del minimalismo y el asistencialismo característico de muchas de las estrategias implementadas hasta el momento.

De acuerdo a estas valoraciones se puede afirmar que la política social implementada en los últimos años por el Estado salvadoreño se enmarcan fundamentalmente en un enfoque de seguridad humana (Rojas, 2012), es decir, de protección de la población frente a las amenazas a su bienestar; y por lo tanto, se han concentrado en paliar los impactos de la grave crisis económica global que ha afectado al país de forma profunda, precisamente por las vulnerabilidades y condicionamientos que generó el modelo neoliberal implementado desde las postrimerías de los años ochenta, el cual brindó una mayor atención al mercado que a la condiciones de vida de la población.

Al respecto, esta Procuraduría considera importante recalcar que si bien es cierto existe una interrelación y complementariedad entre la seguridad humana, el desarrollo humano y los derechos humanos, ninguna de estas causas puede

triunfar si no se impulsan de forma conjunta (Annan, 2005/2012). El derecho a una vida libre de miseria y el derecho a una vida libre de temor, que son los dos componentes que adquieren un mayor énfasis desde el enfoque de seguridad humana, aunque son fundamentales, no son suficientes para asegurar el cumplimiento a los derechos humanos y otorgar a la gente oportunidades para que desarrollen todas sus potencialidades.

Es a partir de esta convicción que la PDDH (2010b, p. 106) ha señalado:

El Gobierno de El Salvador cuenta con un valioso punto de partida que debe ser afinado y eventualmente consolidado como propuesta de recuperación del papel decisivo del Estado en el aseguramiento del bienestar de la población, no solamente respondiendo a las exigencias urgentes que imponen, de forma tangible, el empobrecimiento y la precarización de la calidad de vida, sino avanzando hacia la aplicación decisiva de mecanismos de justicia redistributiva que permitan la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales asociados al logro sostenido y sostenible de un nivel de vida digno para toda la población salvadoreña.

La pertinencia de una observación como la anterior, radica en que todavía parece prevalecer en la actuación gubernamental una noción prácticamente asistencialista de la política social, una minimización de la garantía de la seguridad social y un paradigma de desempeño en materia social de tipo compensatorio respecto a la dinámica económica.

Así, para construir una política social integral se debe superar la tradición de implementar medidas que responden de manera coyuntural o compensatoria a los requerimientos mínimos de aseguramiento de los derechos económicos, sociales y culturales relacionados con un nivel de vida adecuado. Por lo tanto, para esta Procuraduría es necesario que las acciones que tengan un enfoque meramente asistencialista respecto al empobrecimiento y al persistente deterioro de las condiciones de vida en el país, den paso a un proceso de cumplimiento de las obligaciones del Estado salvadoreño de garantizar el disfrute progresivo pero también efectivo de tales derechos.

Para tal efecto, se debe garantizar que los programas y proyectos gubernamentales incluyan los principios de derechos humanos: participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, empoderamiento y acceso a la justicia. De esta forma se puede desarrollar un cambio fundamental en los programas sociales, al propiciar que las personas se conciban a sí mismas como sujetas de derecho y como beneficiarias. Sumado a esto, fomentando la participación y la no discriminación se puede controlar el clientelismo, la ineficacia en la inversión pública y la reproducción de las disparidades de género.

Las políticas sociales relacionadas al derecho a la alimentación y la equidad de género

Por otro lado, es importante mencionar que aún se observan serias dificultades para incorporar el enfoque de género en las políticas públicas. Aunque algunos programas sí incluyen componentes de enfoque de género en su diseño y contienen indicadores para medir los avances en este sentido; a la vez, existen programas que se encuentran basados en las disparidades de género. A manera de ejemplo, el Programa de Alimentación Escolar, aunque es un programa muy positivo y resulta fundamental para el cumplimiento del DAA en la población estudiantil, al no contar con enfoque de género puede representar una sobrecarga de trabajo no remunerado para las mujeres, generando una doble o incluso triple jornada. Por lo tanto, se debería insertar dentro de este programa un componente dedicado a la promoción de la co-responsabilidad de las familias en el trabajo reproductivo, y en la construcción de una nueva masculinidad, respetuosa de los derechos de las mujeres.

En este orden de ideas, es imperativo que desde el Estado se promueva de mejor forma el reconocimiento del cuidado como un factor indispensable para la sustentabilidad alimentaria, para la vida y para el funcionamiento del país en general. En muchos casos como el anterior, la participación de las mujeres en el diseño de los programas y su integración con las políticas nacionales de equidad de género, puede ayudar a que se fomenten nuevos paradigmas que desafíen el rol que históricamente han desempeñado las mujeres en los programas alimentarios.

El Plan de Agricultura Familiar (PAF) y el derecho a la alimentación

Como se mencionó anteriormente, una de las principales apuestas gubernamentales para reactivar el sector agropecuario y favorecer la disponibilidad de alimentos es el Plan de Agricultura Familiar (PAF). Esta iniciativa está compuesta por cuatro programas: Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN), Programa de Encadenamiento Productivo (PAP), Programa para la Innovación Agropecuaria (PIA), y el Programa de Enlace con la Industria y el Comercio (PEIC) (MAG, 2011).

Anteriormente se mencionaron algunos aspectos positivos del PAN, como el hecho de que se concentre en brindar apoyo a los pequeños productores y pequeñas productoras. No obstante, existen diversos aspectos que generan preocupación para esta Procuraduría con respecto a los diferentes componentes del PAF.

En primer lugar, a pesar de que al PAN se destinan la mayor parte de recursos de todo el plan, se ha observado que la gran mayoría de los mismos se invierten en la entrega de paquetes agrícolas de maíz y frijol (Cotto, 2012). Aunque en principio esta acción puede parecer beneficiosa para los pequeños productores y las pequeñas productoras, es necesario recalcar que esta medida se mantiene dentro del enfoque asistencialista, no sostenible, y generador de dependencia de los agrotóxicos, que ha predominado durante mucho tiempo. En este sentido, el mantenimiento de esta medida representa una seria amenaza para el medio ambiente y el sector productivo, pues profundiza la dependencia de insumos que causan graves impactos en los recursos naturales como el suelo y el agua.

De manera similar, es muy preocupante para esta Procuraduría que dentro del PIA se encuentre un componente dedicado a la promoción y producción de agrocombustibles (MAG, 2011). Esta decisión puede tener implicaciones muy graves en el medio ambiente y en la producción de alimentos nacional, por lo que es necesario reevaluar su conveniencia no sólo en lo inmediato, sino también sus consecuencias a mediano y largo plazo.

A juicio de esta Procuraduría, elementos como los mencionados deberían eliminarse debido a que resultan contraproducentes para el cumplimiento del DAA. Más bien, se debería apostar por un modelo de agricultura ecológica y

dirigir la inversión hacia el fortalecimiento de la asistencia técnica agroecológica, a la promoción de la diversificación y la rotación de cultivos, a la restauración de los suelos deteriorados, al financiamiento de sistemas de riego por goteo, a la protección de las semillas nativas, al establecimiento de sistemas de reservas estratégicas de granos, y en adaptación al cambio climático, entre otras prioridades.

En definitiva, para que el PAF pueda representar un verdadero avance y brindar un aporte significativo al cumplimiento del DAA, debe reevaluarse la pertinencia de algunos de sus componentes desde una perspectiva de derechos humanos y a partir de una evaluación de los impactos medioambientales que generan.

Finalmente, otro aspecto que se debería mejorar en el PAF es la equidad de género. Se ha observado que existe una importante brecha entre el número de mujeres y hombres que participan en el PAF. A pesar de que las mujeres representan la mayor parte de la población rural (Cañas et al. 2012), los hombres atendidos por este programa representan alrededor del 65% del total, mientras que las mujeres únicamente representan el 35% (Cotto, 2012).

Igualmente, aunque ya se mencionó anteriormente, se debe subrayar que el PAF debería complementarse con una estrategia de desarrollo rural más amplia, que atienda de forma integral las condiciones de vida de la población de esta zona y las limitaciones que enfrentan para acceder a los recursos productivos. Para ello, es absolutamente necesario elevar la inversión destinada al interior del país y emprender esfuerzos para resolver las problemáticas estructurales que han generado la pobreza y la exclusión de la población rural.

A partir de todo lo anterior, merece señalarse que esta Procuraduría observa algunos avances en el cumplimiento de las obligaciones mínimas del Estado en materia del DAA. No obstante, es necesario recalcar la necesidad de que el Gobierno construya un nuevo modelo de desarrollo económico y social que permita a toda la población salvadoreña contar con las posibilidades para construir un proyecto de vida digno. Hace falta dar prioridad a medidas dirigidas a combatir las causas de la exclusión y la pobreza, pues se ha brindado una mayor atención a atenuar las consecuencias que tiene el modelo económico excluyente que predomina en el país.

Por lo tanto, es fundamental que el Estado salvadoreño realice mayores esfuerzos por generar una serie de cambios estructurales que permitan llevar al país por una senda de crecimiento económico con equidad y sostenibilidad, protegiendo a la población y brindando mayores oportunidades para que pueda tener una mejor calidad de vida.

V. Conclusiones

Sobre la base de lo expuesto en el presente estudio, a cinco años de haber emitido el primer Informe sobre el estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador, y a dos años de haber presentado el Segundo Informe sobre el estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador, como Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, atendiendo mi mandato constitucional y legal de velar por el respeto y garantía de los derechos humanos, de supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas, de promover y proponer las medidas necesarias para prevenir violaciones a los mismos, así como de formular conclusiones y recomendaciones y elaborar informes (Ordinales 1º, 7º, 10º, 11º y 12º, del artículo 194 Romano I, de la Constitución de la República y Ordinales 1º, 7º, 10º, 11º y 12º del artículo 11 y el 42 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), establezco las siguientes Conclusiones sobre el estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador:

- a. Se destacan avances en las medidas para el reconocimiento formal del derecho a una alimentación adecuada y para la protección de la seguridad alimentaria y nutricional. La aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa, de la reforma constitucional que reconoce de forma explícita este derecho; y el proceso de elaboración de un Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que está desarrollando el Órgano Ejecutivo, son pasos importantes para su incorporación dentro del marco jurídico nacional. No obstante, la reforma constitucional se mantiene pendiente de ratificación y dentro de la Asamblea Legislativa aún no se inicia la discusión de una Ley Marco sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada que desarrolle el contenido de este derecho y que facilite su justiciabilidad y exigibilidad.
- b. El Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) no ha sido dotado de los recursos y el protagonismo necesarios para llevar a cabo sus atribuciones. Si bien es cierto un aspecto muy positivo de su trabajo fue la elaboración y presentación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011 - 2015, hasta el momento la misma no ha podido ser implementada debido a la falta de continuidad

en el trabajo del CONASAN y a los limitados recursos que le han sido otorgados.

- c. Entre 2010 y 2012 el Órgano Ejecutivo ha realizado una mayor inversión en la implementación de diversas medidas orientadas a mejorar la disponibilidad y facilitar el acceso de la población salvadoreña a una alimentación adecuada, principalmente en los municipios y las regiones con mayores niveles de pobreza. No cabe duda que estas medidas han contribuido a que las familias beneficiadas cuenten con un mayor poder adquisitivo y se encuentren un poco más protegidas frente a los incrementos en los precios de los alimentos, los desastres naturales o amenazas similares. No obstante, dado el carácter focalizado de las mismas, su baja cobertura, y su marcado énfasis en compensar los efectos de la exclusión social, más que en abordar sus causas estructurales, dejan desprotegidos a sectores que se encuentran en riesgo de caer en pobreza y a la clase media emergente, que normalmente tienen una inserción laboral inestable o precaria, salarios bajos, ingresos limitados y baja cobertura de seguridad social. Debido a esto, en el periodo examinado no se observan avances significativos en el mejoramiento de los indicadores sociales detallados en el informe en materia de pobreza, subnutrición, empleo y costo de la vida, entre otros.
- d. Pese a los programas implementados para combatir la exclusión social, continúa existiendo una marcada desigualdad entre las condiciones de vida y las oportunidades de desarrollo en el área rural y en el área urbana, lo que es a todas luces una grave forma de discriminación en materia del derecho a una alimentación adecuada y de otros derechos humanos. Los esfuerzos enmarcados hacia el desarrollo rural han sido insuficientes y es necesario realizar una evaluación de los programas implementados a fin de detectar sus vacíos y elaborar estrategias de carácter más integral.
- e. En las últimas décadas se han observado algunos avances en cuanto a la disminución de la desigualdad entre hombres y mujeres. No obstante, las brechas de género continúan siendo enormes, lo cual constituye una violación sistemática al ejercicio de todos sus derechos humanos. Los programas gubernamentales todavía no incorporan de la mejor forma el

enfoque de género, principalmente en lo relativo a generar condiciones para que las mujeres puedan acceder al poder económico, social y político. Por otro lado, tampoco se ha enfatizado en la necesidad de construir una nueva masculinidad que abone a la erradicación de la inequidad de género en todos los ámbitos de la sociedad. Todo esto genera que las mujeres, en particular en el área rural, enfrenten una extensa serie de obstáculos para que puedan cumplir su derecho a la alimentación.

- f. La situación del país a lo largo de estos últimos años permite entrever que no se han sentado las bases para la transformación del modelo de desarrollo del país. No se ha iniciado la construcción de una base sólida, que concilie progreso social y crecimiento económico con sostenibilidad, y que permita a toda la población salvadoreña acceder a mejores oportunidades para poder desarrollar un proyecto de vida digno. La falta de soberanía alimentaria es una de las principales limitantes que enfrenta el país ante la construcción de un nuevo modelo de desarrollo.
- g. A la fecha, no se ha podido marcar una tendencia hacia la reconstrucción del tejido productivo del país, de tal manera que no se observan modificaciones en las bases de la economía del país, la cual continúa estando sustentada por las importaciones, las remesas familiares y el consumo. Esta situación coloca al país en una situación de vulnerabilidad muy alta, dada su enorme dependencia del entorno internacional, lo cual se evidencia en el bajo crecimiento económico que registra el país. Esto resulta especialmente paradójico al observar que, de forma general, los países de la región centroamericana y América Latina muestran un desempeño notablemente superior al de El Salvador en cuanto a crecimiento económico.
- h. La situación del sector agropecuario, en especial de los pequeños productores y las pequeñas productoras, sigue siendo preocupante debido a las limitadas oportunidades que poseen para acceder a recursos productivos como la tierra, crédito, asistencia técnica, infraestructura productiva, sistemas de riego e insumos agroecológicos. La asignación de recursos a las entidades encargadas de brindar apoyo a este sector, junto a la concentración de la inversión en acciones que no resuelven

las problemáticas estructurales y a la vez causan un mayor deterioro ambiental, refleja que es necesario replantear la estrategia de intervención situando el énfasis en la atención de los factores que se encuentran a la base de las principales dificultades que afronta el sector agropecuario, en especial las mujeres rurales. Asimismo, los sistemas de protección para los trabajadores y trabajadoras rurales presentan numerosas deficiencias en cuanto a vigilancia de las condiciones laborales, seguridad social y remuneraciones adecuadas, entre otras, por lo que es necesario realizar un esfuerzo por ampliar la protección social y laboral para este sector.

- i. El Salvador se ha situado como uno de los países con una mayor vulnerabilidad ante el cambio climático y en el futuro próximo se prevé un incremento considerable en los fenómenos asociados a la degradación del medio ambiente. Las consecuencias de las afectaciones causadas por el modelo de desarrollo implementado a nivel mundial, que basa la generación y acumulación de riqueza en la explotación de los recursos naturales, conforman una parte sumamente importante de los retos futuros para el cumplimiento del derecho a la alimentación. La enorme fragilidad del país ante los desastres somete a la población más pobre, en especial a los pequeños agricultores y a las pequeñas agricultoras, a nuevos riesgos que es imperativo prevenir a través de la construcción de un nuevo futuro agroecológico.
- j. Es necesaria una armonización entre las políticas públicas del Estado salvadoreño. Existen iniciativas dentro del mismo Estado que son contrarias a los avances que se están generando en materia del derecho a la alimentación. Particularmente, la posición gubernamental en cuanto a la promoción de los agrocombustibles, los socios público-privados, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y la falta de un posicionamiento claro de prohibición de los cultivos a partir de organismos genéticamente modificados, indican la existencia de serias contradicciones en el quehacer estatal.
- k. El entorno de incertidumbre en que se desenvuelve el contexto internacional, principalmente debido a la lenta recuperación de los países desarrollados y a las dificultades que afrontan distintas economías

europeas, sitúa al país en una situación de enorme riesgo debido a su profunda dependencia del exterior, y representa una seria amenaza para el cumplimiento del derecho a la alimentación de gran parte de la población salvadoreña. No se han desarrollado acciones suficientes para que el país se encuentre protegido ante futuros embates causados por desequilibrios internacionales.

VI. Recomendaciones

Partiendo de las conclusiones anteriores y en el marco del mandato constitucional y legal antes citado, como Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, emito las siguientes Recomendaciones sobre el estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador:

- a. Que el Órgano Legislativo proceda de forma inmediata a la generación de consensos para la ratificación de la reforma constitucional que reconoce el derecho a una alimentación adecuada y el derecho al agua; y que inicie la discusión de una Ley Marco sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada, bajo un enfoque de soberanía alimentaria y con perspectiva de género. En este proceso se debe efectuar una amplia consulta con distintos sectores de la sociedad vinculados al trabajo por el derecho a la alimentación, como organizaciones sociales, el sector académico, el sector productor, y de forma particular las mujeres rurales.
- b. Que el Órgano Judicial elabore un plan orientado a mejorar la exigibilidad y la justiciabilidad del derecho a la alimentación y de los derechos humanos consignados en los tratados internacionales. En este sentido, se debe garantizar que en la administración de justicia se aplique la normativa internacional y que la población salvadoreña conozca mejor las posibilidades de invocar tales instrumentos en los tribunales nacionales.
- c. Que el Órgano Ejecutivo implemente las acciones necesarias para fortalecer al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), otorgándole el protagonismo y los recursos suficientes para que se convierta en el ente rector de las políticas públicas relacionadas al cumplimiento del derecho a la alimentación. Asimismo, se debe integrar al CONASAN a actores no gubernamentales con voz y voto para incidir en las decisiones del Consejo.
- d. Que el CONASAN proceda de forma inmediata a la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2015. Además, debe diseñar los mecanismos para articular esta herramienta con la Política Nacional de la Mujer, a fin de garantizar que ambos

instrumentos se refuercen y se retroalimenten adecuadamente, y construyan un marco unificado para erradicar las desigualdades de género, especialmente en el área rural. Este esfuerzo debe orientarse por los compromisos internacionales asumidos en materia de eliminación de la discriminación contra la mujer y bajo el fiel cumplimiento de la legislación nacional respectiva.

- e. Que el Órgano Ejecutivo integre en todos los programas que formen parte de la política social y del Sistema de Protección Social Universal, el enfoque de derechos humanos, estableciendo mecanismos para dar cumplimiento a los principios de derechos humanos: participación, transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, acceso a la justicia y empoderamiento. Es imperativo que la población cuente con espacios para participar en el diseño, la implementación, la evaluación y la fiscalización de dichos programas. A la vez, se debe dirigir este tipo de intervenciones hacia el logro de una mayor conciencia de la población acerca de sus derechos, es decir, que en el marco de las intervenciones se reconozcan como sujetos de derecho y no como meros beneficiarios o beneficiarias. Además, se debe garantizar que las personas excluidas de estos programas tengan acceso a recursos para solicitar su incorporación.
- f. Que el Órgano Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo establezcan la equidad de género no solo como un eje transversal en sus planes y programas, sino que diseñen, establezcan e implementen acciones positivas que de forma directa generen mejoras sustantivas en las condiciones de vida de las mujeres, que faciliten su acceso a la justicia, y que garanticen que todo el cuerpo jurídico nacional tenga en consideración las disparidades de género.
- g. De forma especial, el Órgano Ejecutivo debe revisar el diseño de las políticas sociales implementadas que reproduzcan o que estén basadas en las disparidades de género. A la vez, se debe integrar dentro de las mismas el componente de construcción de una nueva masculinidad, que fomente la co-responsabilidad entre hombres y mujeres para las actividades comunitarias y el trabajo reproductivo.

- h. Que el Órgano Ejecutivo complemente la implementación de los programas focalizados del Sistema de Protección Social Universal con políticas sociales universales orientadas a la creación de empleos decentes, el fortalecimiento de la soberanía alimentaria, la ampliación de la cobertura de la seguridad social, facilitar la accesibilidad a establecimientos de salud y educación con alta calidad en sus servicios, y a la inversión en infraestructura social básica. Se debe construir un régimen de protección especial para las familias y las personas que se encuentran en riesgo de caer en pobreza y las clases medias emergentes, que si bien es cierto no son cubiertas dentro de los programas actuales dedicados a las personas en mayor situación de vulnerabilidad y exclusión, pueden verse especialmente afectadas en cualquier momento por incrementos en el costo de la vida, desempleo por un largo período de tiempo, desastres naturales, u otros eventos de ese tipo.
- i. Es absolutamente necesario que el Estado salvadoreño efectúe una revisión inmediata de la Canasta Básica Alimenticia y de los salarios mínimos vigentes, para ajustarlos a lo dispuesto en la Constitución, el Código de Trabajo y en las investigaciones más actualizadas sobre las necesidades básicas alimenticias. De manera particular se debe eliminar la distinción que se realiza entre las necesidades alimenticias en la zona rural y en la urbana, y las enormes diferencias que existen entre los salarios mínimos de acuerdo a la rama de actividad económica. Debe evaluarse la pertinencia de tales distinciones y las implicaciones que tiene la política salarial actual en tanto que los sectores productivos cuentan con los salarios mínimos más bajos.
- j. Teniendo en cuenta el evidente impacto que ha tenido la apertura comercial indiscriminada en el sector productivo nacional, es imperativo que el Estado salvadoreño diseñe medidas orientadas a contrarrestar las desventajas a las que se ha sometido a las empresas nacionales, especialmente a los pequeños productores y a las pequeñas productoras agropecuarias. Esto conlleva la necesidad de atender las causas estructurales que dificultan a este sector el acceso a los recursos productivos. Es necesario que se elabore una Política de Desarrollo Rural, dentro de la cual se establezca un plan para mejorar las condiciones de las familias

productoras del interior del país, diseñando medidas específicas para combatir la desigualdad de género. Este plan deberá contemplar acciones orientadas a mejorar la estructura de la tenencia de la tierra, facilitar el acceso al crédito para las iniciativas económicas que generan mayor valor agregado, establecer un régimen de incentivos a pequeños productores y pequeñas productoras nacionales, fomento la asociatividad, garantizar la implementación de prácticas agroecológicas, mejorar la infraestructura productiva y social, y a generar y proveer empleos y servicios de educación y salud bajo las mismas condiciones que en el área urbana.

- k. El Estado salvadoreño debe evaluar seriamente las implicaciones que tienen iniciativas como el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, los socios público - privados, la producción de agrocombustibles, no sólo a nivel económico o productivo, sino también su impacto en el cumplimiento de los derechos humanos, especialmente el derecho a la alimentación. En este sentido, se recomienda que este tipo de acuerdos o iniciativas se sometan a una amplia consulta pública, no solo con el sector exportador, sino con el sector productivo a pequeña escala, las organizaciones sociales, el sector académico, el CONASAN y las instituciones que velan por el cumplimiento de los derechos humanos.
- l. El Órgano Ejecutivo debe realizar un esfuerzo por armonizar las políticas públicas en materia de derecho a la alimentación, equidad de género, desarrollo productivo, energía, medio ambiente, entre otras, a fin de eliminar las contradicciones que existen entre ellas. De manera especial deben tomarse los derechos humanos y la protección del medio ambiente como los principios orientadores para las políticas públicas.
- m. Para garantizar el cumplimiento del derecho a la alimentación, el Estado salvadoreño debe desarrollar una estrategia integral, producto de un pacto social amplio entre todos los sectores de la sociedad salvadoreña, que resuelva la problemática del bajo crecimiento económico y la precariedad de las finanzas públicas, pero que tenga como fin la construcción de un nuevo modelo de desarrollo social basado en la equidad, el respeto de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Para

poder consolidar un modelo de este tipo es urgente que se desarrollen esfuerzos por lograr un pacto nacional en materia fiscal que posibilite, a partir de un régimen tributario progresivo, invertir en el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo de las capacidades de la población; situando el foco principal de la estrategia de crecimiento del país en la calidad, la innovación y la creatividad de su fuerza laboral.

MECANISMOS DE VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO

En el marco de las facultades constitucionales y legales otorgadas al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, se puede determinar que durante el período de análisis del presente Tercer Informe se adoptaron por el Estado salvadoreño acciones concernientes al cumplimiento de las recomendaciones y propuestas establecidas en los dos informes previos sobre el Estado del Derecho a una Alimentación Adecuada en El Salvador, en lo relativo a la aprobación de la reforma constitucional a favor de este derecho y a la formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por lo tanto, las recomendaciones sobre las acciones de seguimiento postergadas quedan en vigencia y se adoptan como mecanismos de verificación para el Primer, Segundo y Tercer Informe de la manera siguiente:

Certificar el Primer, Segundo y Tercer Informe al Señor Presidente Constitucional de la República, a fin de solicitarle: 1. Gire instrucciones: en orden a la revisión de la amplia normativa y doctrina internacional relacionada con el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, con la finalidad de promover su integración en la legislación interna por medio de un Anteproyecto de Ley Marco sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, para que sea sometido al proceso legislativo para su pronta aprobación y previamente sometido a la más amplia discusión con los diferentes sectores del país. 2. Que se promueva el fortalecimiento del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN).

Certificar el Primer, Segundo y Tercer Informe a la Honorable Asamblea Legislativa, por medio de su Presidente, solicitándole la ratificación de la Reforma Constitucional que reconoce expresamente el Derecho a una Alimentación Adecuada como derecho humano fundamental.

Certificar el Primer, Segundo y Tercer Informe a la Presidenta del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN), a fin de solicitarle avanzar en la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011 - 2015.

Certificar el Primer, Segundo y Tercer Informe al Órgano Judicial, a través de

su Presidente, con el objetivo de que se elabore un plan orientado a mejorar la exigibilidad y la justiciabilidad del derecho a la alimentación y de los derechos humanos consignados en los tratados internacionales, de tal forma que se garantice que en la administración de justicia se aplique la normativa internacional y que la población salvadoreña conozca mejor sus posibilidades de invocar tales instrumentos en los tribunales nacionales.

Certificar el Primer, Segundo y Tercer Informe al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para que el contenido de los mismos sea utilizado como información relevante para el análisis de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador, y utilizado en el marco de la evaluación y revisión del próximo informe del Estado salvadoreño de conformidad con el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Certificar el Primer, Segundo y Tercer Informe al Consejo de Derechos Humanos, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para que de acuerdo a su mandato universal en materia de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, puedan ser tomados en cuenta, al momento de adoptarse acciones orientadas a examinar la situación de los derechos humanos en El Salvador.

Certificar el Primer, Segundo y Tercer Informe al señor Olivier De Schutter, Relator Especial sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como información útil para el cumplimiento de su amplio mandato sobre el referido derecho a nivel internacional y ante una eventual visita a El Salvador.

Certificar el Primer, Segundo y Tercer Informe a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y al Programa Mundial de Alimentos (PMA), en el contexto de la contribución que dichas instancias internacionales brindan a los países, respecto a la realización progresiva del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada.

Certificar el Primer, Segundo y Tercer Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos (OEA), para que conforme a su mandato convencional y reglamentario, adopte las medidas

que considere oportunas para la promoción de la más amplia vigencia de los derechos humanos en El Salvador, especialmente en lo referido al Derecho Humano a una Alimentación Adecuada.

Notifíquese a la Secretaria Técnica de la Presidencia de la República, a la Secretaría de Inclusión Social, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Agricultura y Ganadería, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al Ministerio de Economía, al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a la Defensoría del Consumidor, al Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local; a la Comisión de Economía, a la Comisión Agropecuaria, a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, a la Comisión de Salud, a la Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior, a la Comisión de Medio Ambiente y Cambio Climático, a la Comisión de la Familia, la Niñez, Adolescencia y Adulto Mayor, a la Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género, todas de la Asamblea Legislativa; finalmente, al Programa Mundial de Alimentos (PMA) y a la representación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en El Salvador. Hágase del conocimiento de la población en general.

San Salvador, 18 de diciembre de 2012.

Licenciado Oscar Humberto Luna
Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos

BIBLIOGRAFÍA

- Ábrego, D., Hernández, J., Lizama, S., Marroquín, F., Parada, M., Saldaña, E. & Tovar, A. (2011). *El control de constitucionalidad de los derechos socioeconómicos*. Documento recuperado el 6 de diciembre de 2012 de <http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/4/2010-2019/2012/01/935A4.PDF>
- Aguilar Cruz, V. (2011). *Derechos laborales y acceso a la justicia laboral de las mujeres: Módulo V*. San Salvador: PACT.
- Aguiluz, N. (2012). *Ministerio de Salud presenta avances del Proyecto de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Documento recuperado el 19 de marzo de 2012 de <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/ministerio-de-salud-presenta-avances-del-proyecto-de-ley-de-soberania-y-seguridad-alimentaria-y-nutricional/>
- Álvarez, A., Calderón, R. & Tobar, M. (2012). *Estructura agraria: Pobreza y exclusión en El Salvador* [Tesis de Licenciatura, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), San Salvador, El Salvador]. Documento recuperado el 19 de octubre de 2012 de <http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/?cat=16>
- Annan, K. (2005/2012). Introducción: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General, Kofi Annan, durante el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. Temas 45 y 55 del programa. Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. En F. Rojas (2012), *Seguridad Humana: Nuevos enfoques* (pp. 167-175). San José: CLACSO.
- Argueta, D. (2012a). *Monitoreo de variables relativas a la soberanía alimentaria, enero – abril 2012*. Documento recuperado el 20 de octubre de 2012 de

<http://www.ceicom.org.sv/index.php/es/publicaciones/225-monitoreo-de-variables-relativas-a-la-soberania-alimentaria-enero-abril-2012>

Argueta, D. (2012b). *Monitoreo de variables relativas a la soberanía alimentaria, mayo – agosto 2012*. San Salvador: Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio (CEICOM).

Asamblea Legislativa (2012a). *Acuerdo de reforma constitucional No. 3*. Documento recuperado el 24 de junio de 2012 de <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/reformase-la-constitucion-de-la-republica>

Asamblea Legislativa (2012b). *Leyes de Lactancia Materna y de Enfermería serán analizadas paralelamente*. Documento recuperado el 15 de septiembre de 2012 de <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/leyes-de-lactancia-materna-y-de-enfermeria-seran-analizadas-paralelamente>

Asociación Demográfica Salvadoreña (ADS) (2009). *Encuesta Nacional de Salud Familiar FESAL 2008. Informe Resumido*. San Salvador.

Barrera, J. (2011). *El Salvador: Asamblea Legislativa aprueba reforma al ISR*. Documento recuperado el 22 de junio de 2012 de <http://www.economista.net/component/content/article/131000-el-salvador-asamblea-legislativa-aprueba-reforma-al-isr.html>

CALMA (2012). *Anteproyecto de Ley de Lactancia Materna*. Documento recuperado el 15 de septiembre de 2012 de <http://www.calma.org.sv/investigacionyleyes.php?id=26>

Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (2011). *Situación fiscal, propuestas de CCIES y proyecto de reforma ISR*. Documento recuperado el 8 de febrero de 2012 de http://www.camarasal.com/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=25&task=finish&cid=59&catid=30

Cañas, I., Guerrero, K., Rivas, M. & Villatoro, C. (2012). *El perfil de las mujeres rurales* [Tesis de Licenciatura, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), San Salvador, El Salvador]. Documento recuperado el 19 de octubre de 2012 de <http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/?cat=16>

Capítulo Salvadoreño de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo (2005). *Informe Alternativo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Documento recuperado el 17 de agosto de 2011 de http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/ElSalvador_informe_111006.pdf

CEPAL (2011). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Documento recuperado el 27 de febrero de 2012 de http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/45607/P45607.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xslt

CEPAL (2012a). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional*. Documento recuperado el 12 de octubre de 2012 http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/48062/P48062.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xslt

CEPAL (2012b). *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe. Junio de 2012*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2012c). *Balance preliminar de las economías de América Latina 2012*. Documento recuperado el 11 de diciembre de 2012 de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/48594/BalancePreliminarDocI2012.pdf>

CEPAL & OIT (2012). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Número 6. Mayo de 2012*. Documento recuperado el 7 de junio de 2012 de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/46824/cepal-oit6web.pdf>

- CEPAL & PMA (2007). *El costo del hambre. Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil en América Latina. Resultados del Estudio en El Salvador*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CES (2012). *Sectores del CES preparan propuestas de políticas públicas*. Documento recuperado el 18 de mayo de 2012 de <http://www.ces.com.sv/destacado/sectores-del-ces-preparan-propuestas-de-politicas-publicas/>
- Chávez, M., Mata, M., Nolasco, S. & Ramírez, D. (2011). *Análisis estructural de la soberanía alimentaria en El Salvador* [Tesis de Licenciatura, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), San Salvador, El Salvador]. Documento recuperado el 19 de octubre de 2012 de <http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/?cat=16>
- CIDH (2007). *El Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. Documento recuperado el 7 de junio de 2011 de [http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO %20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf](http://www.cidh.org/pdf%20files/ACCESO%20A%20LA%20JUSTICIA%20DESC.pdf)
- CIDH (2011). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. Documento recuperado el 17 de septiembre de 2011 de <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf>
- CONASAN (2011). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011 – 2015. Garantizando el derecho a una alimentación saludable con inclusión y equidad*. San Salvador: GOES.
- Cotto, C. (2012). *Análisis de la situación alimentaria actual y la inversión pública en agricultura*. Ponencia presentada durante el Foro debate: Análisis de las propuestas de Política y Ley frente a la problemática alimentaria actual y la agenda pendiente, San Salvador, El Salvador, 14 de diciembre.

Dalton, J. (2012, 8 de abril). “Con inseguridad no habrá despegue”. Entrevista a Carlos Acevedo. *ContraPunto*. Documento recuperado el 8 de abril de 2012 de <http://www.contrapunto.com.sv/cparchivo/especiales/con-inseguridad-no-habra-despegue>

De Dios, F. (2011a, 6 de octubre). Consenso necesario para reactivar economía. *ContraPunto*. Documento recuperado el 22 de junio de 2012 de <http://www.contrapunto.com.sv/cparchivo/analisis/consenso-necesario-para-reactivar-economia>

De Dios, F. (2011b, 18 de octubre). Las nuevas caras del neoliberalismo. *ContraPunto*. Documento recuperado el 22 de mayo de 2012 de <http://www.contrapunto.com.sv/cparchivo/coyuntura/las-nuevas-caras-del-neoliberalismo>

De Leiva, A. (2012). *Reforman Constitución para incluir derechos al agua y alimentación adecuada*. Documento recuperado el 24 de junio de 2012 de <http://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/reforman-constitucion-para-incluir-derechos-al-agua-y-alimentacion-adecuada/>

De Schutter, O. (2011). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, al Consejo de Derechos Humanos en el 19º periodo de sesiones. A/HRC/19/59*. Recuperado el 30 de marzo de 2012 de <http://daccess-ods.un.org/TMP/1542644.50073242.html>

De Schutter, O. (2012). *Una revolución de derechos. La aplicación del derecho a la alimentación a nivel nacional en América Latina y el Caribe*. Documento recuperado el 25 de octubre de 2012 de <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/note06-septembre2012-es-v2.pdf>

DIGESTYC (2007). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006*. San Salvador: Autor.

DIGESTYC (2008). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2007*. San Salvador: Autor.

DIGESTYC (2009). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2008*. San Salvador: Autor.

DIGESTYC (2010). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2009*. San Salvador: Autor.

DIGESTYC (2011). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2010*. San Salvador: Autor.

DIGESTYC (2012). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2011*. San Salvador: Autor.

Economist Intelligence Unit (2012). *Global Food Security Index*. Consultado el 9 de noviembre de 2012 en <http://foodsecurityindex.eiu.com/>

FAO (2008). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: Autor.

FAO (2010). *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma: Autor.

FAO (2012a). *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012*. Recuperado el 9 de octubre de 2012 de <http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e00.htm>

FAO (2012b). *FAO statistical yearbook 2012. World food and agriculture*. Documento recuperado el 25 de mayo de 2012 de <http://www.fao.org/docrep/015/i2490e/i2490e00.htm>

FAO (2012c). *La FAO y la agricultura familiar. El caso de El Salvador*. San Salvador: Autor.

FAO (2012d). *Ecos del surco, voces de la milpa. La historia de la FAO en El Salvador 1956 – 2012*. San Salvador: Autor.

FESPAD (2003). *Cumplimiento y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador*. San Salvador: Autor.

FESPAD (2012). *A tres años de una difícil herencia. Informe del estado de los derechos humanos en la actual gestión presidencial*. San Salvador: Autor.

FIAN Internacional & FESPAD (2006). *Informe sombra sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en El Salvador (2000/2005)*. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/DESC-FIAN-FESPAD.pdf>

Flores, R. (2012a, 30 de julio). Los socios del mundo irreal. *ContraPunto*. Documento recuperado el 31 de julio de 2012 de <http://www.contrapunto.com.sv/coyuntura/los-asocios-del-mundo-irreal>

Flores, R (2012b, 19 de junio). Ley de biocombustibles a un paso de Asamblea. *ContraPunto*. Documento recuperado el 19 de junio de 2012 de <http://www.contrapunto.com.sv/ambiente/ley-de-biocombustibles-a-un-paso-de-asamblea>

FMI (2012). *World economic outlook. October 2012. Coping with High Debt and Sluggish Growth*. Documento recuperado el 11 de octubre de 2012 de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>

FUSADES (2011a). *Informe de coyuntura social. I semestre 2011*. Documento recuperado el 27 de abril de 2011 de <http://www.fusades.org/get.php?id=2596&anchor=2>

FUSADES (2011b). *Informe de coyuntura social. II semestre 2011*. La Libertad: FUSADES.

- FUSADES (2012a). *Órgano Ejecutivo presenta avance de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Documento recuperado el 1 de agosto de 2012 de <http://www.observatoriolegislativo.org.sv/attachments/article/1794/san.pdf>
- FUSADES (2012b). Consideraciones sobre el Proyecto de Ley Procesal Constitucional. *Boletín de Estudios Legales*, No. 142. Documento recuperado el 6 de diciembre de 2012 de http://www.fusades.org/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=200&Itemid=297
- FUSADES (2012c). *Tercer año de gobierno del Presidente Funes*. Apreciación general. Documento recuperado el 29 de mayo de 2012 de http://www.fusades.org/index.php?option=_jdownloads&Itemid=172&view=finish&cid=626&catid=26.
- FUSADES (2012d). *Informe de Coyuntura Económica. Primer trimestre de 2012. Dinámica de la actividad económica nacional*. Comunicado de Prensa, 16 de mayo de 2012.
- García, E., Guerra, J., Melgar, R. & Tejada, K. (2012). *Acceso y uso de la tierra como determinantes del desarrollo rural de El Salvador* [Tesis de Licenciatura, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), San Salvador, El Salvador]. Documento recuperado el 19 de octubre de 2012 de <http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/?cat=16>
- GOES (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014*, San Salvador: Autor.
- GOES (2012). *El camino del cambio en El Salvador. Creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa*. San Salvador: Autor.
- Klein, E. (2012). Mercado de trabajo y pobreza rural: los desafíos pendientes. En F. Soto & E. Klein, *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I* (pp. 346 – 353). Roma: FAO.

- Knuth, L. & Vidar, M. (2011). *Constitutional and Legal Protection of the Right to Food around the World*. Documento recuperado el 3 de septiembre de 2012 de http://www.fao.org/righttofood/publi11/constitutional_2011.pdf
- Ibisate, J. (1996/2007). ¿El crecimiento es la locomotora de nuestra economía? En R. Cardenal & L. González (Comps.), *El Salvador: la transición y sus problemas* (pp. 129 - 152). San Salvador: UCA Editores.
- ICEFI (2007). *La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central*. Guatemala: Autor.
- ICEFI (2012). *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Guatemala: Autor.
- IDHUCA (2004). *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador*. Documento recuperado el 9 de mayo de 2011 de www.uca.edu.sv/publica/idhuca/desc.pdf
- IFPRI, Concern Worldwide & Welthungerhilfe (2011). *Índice global del hambre 2011. El desafío del hambre: domar la volatilidad excesiva y los picos de los precios alimentarios*. Documento recuperado el 27 de agosto de 2012 de <http://www.ifpri.org/node/8061>
- IFPRI, Concern Worldwide & Welthungerhilfe (2012). *2012 Global hunger index. The challenge of hunger: ensuring sustainable food security under land, water, and energy stresses*. Documento recuperado el 20 de octubre de 2012 de <http://www.ifpri.org/publication/2012-global-hunger-index>
- IMU (1999). *Anteproyecto Código Agrario con perspectiva de género (Documento propuesta)*. San Salvador: Autor.
- IMU & Red de Mujeres Protagonistas de Cambios (2011). *Hacia una política de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional con enfoque de género*. San Salvador: Autor.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2009). *Estudio regional acerca del contexto de los derechos laborales y el acceso a la justicia laboral en Centroamérica y República Dominicana*. San José: Autor.

Instituto de Defensa Legal del Perú, Fundación Debido Proceso Legal, Centro de Derechos Humanos en las Américas de la Universidad De Paul, Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas de México & Centro de Estudios sobre Justicia y Participación de Bolivia (2008). *Barreras para el acceso a la justicia en América Latina*. Documento recuperado el 25 de agosto de 2012 de <http://www.dplf.org/uploads/1225727341.pdf>

ISDEMU (2011). *Política nacional de las mujeres. Actualizada: medidas al 2014*. San Salvador: Autor.

Lara, E. (2011). Panorama general de las desigualdades de género en la economía salvadoreña. En Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), *Mujer y mercado laboral 2011. Las desigualdades de género en la economía salvadoreña* (pp. 7 - 34). San Salvador: ORMUSA.

Lhotska, L., Bellows, A. & Scherbaum, V. (2012). Los conflictos de intereses y la formulación de políticas basadas en los derechos humanos: El caso de la salud y la nutrición materno-infantil y de los niños de corta edad. En Brot für die Welt, FIAN Internacional & Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo, *Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición 2012 ¿Quién decide sobre la alimentación y nutrición a nivel mundial? Estrategias para recuperar el control*. (pp. 31 - 36). Documento recuperado el 16 de octubre de 2012 de <http://www.rtfn-watch.org/es>

Loma, E. & Friend, O. (2010). *Lucha contra el hambre y soberanía alimentaria*. Documento recuperado el 20 de septiembre de 2012 de <http://www.ieham.org/html/documentacion.asp?lengua=1>

MAG (2011). *Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional. PAF 2011-2016*. La Libertad: Autor.

- MARN (2012). *Comisión de Medio Ambiente consultó a gremiales y ambientalistas sobre la “Ley General de Aguas”*. Documento recuperado el 25 de agosto de 2012 de http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=1445:comision-de-medio-ambiente-consulta-a-gremiales-y-ambientalistas-sobre-la-ley-general-de-aguas&catid=1:noticias-ciudadano&Itemid=227
- Menéndez, S., Aguilar, A. & Flores, D. (2008). II. Panorama Nacional. 6. El Salvador. En FIO, *Educación. VI Informe sobre Derechos Humanos* (pp. 271-294). Madrid: Trama.
- MINED y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2007). *III Censo Nacional de Talla de Niñas y Niños de Primer Grado de El Salvador. Abril 2007*. San Salvador: Secretaría Nacional de la Familia.
- Ministerio de Hacienda (2011). *Propuesta de reforma ISR*. Documento recuperado el 21 de febrero de 2012 de <http://www.opinandoenelsalvador.com/wp-content/uploads/2010/10/ReformaFiscalDic2011MinisterioHacienda.pdf>.
- MINSAL (2011). *Estudio de retinol sérico en niños y niñas de 12 a 59 meses de edad y en mujeres de 15 a 49 años. El Salvador 2009*. Documento recuperado el 5 de junio de 2011 de http://www.nutrinet.org/elsalvador/servicios/biblioteca-nacional/doc_download/71-estudio-de-retinol-serico-en-ninos-y-ninas-de-12-a-59-meses-de-edad-y-en-mujeres-de-15-a-49-anos
- Núñez, I. (2011). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Ponencia presentada en la LVI Reunión Anual del Programa Cooperativo Centroamericano para el Mejoramiento de Cultivos y Animales El Salvador 2011: Innovación Tecnológica ante el cambio climático. Desafío para la seguridad alimentaria. El Salvador, 25 a 29 de abril de 2011. Documento recuperado el 10 de junio de 2011 de <http://www.centa.gob.sv/uploads/documentos/02%20Irma%20Nunez%20-%20Ley%20de%20Seguridad%20Alimentaria.pptx>

- Ordóñez, A. (2010). *Régimen constitucional de los tratados internacionales en Centroamérica* [Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, España]. Recuperado el 17 de septiembre de 2012 de <http://hdl.handle.net/10803/32102>
- Oxfam Internacional (2011). *Cultivar un futuro mejor. Justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados*. Oxford: Autor.
- Oxfam Internacional (2012). *Las Directrices sobre la tenencia son un primer paso, pero es necesario hacer mucho más para garantizar los derechos de las personas a la tierra*. Documento recuperado el 17 de julio de 2012 de <http://www.oxfam.org/es/crece/pressroom/pressrelease/2012-05-11/las-directrices-sobre-tenencia-son-un-primer-paso-pero-es-necesario-garantizar-acceso-tierra>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2012). *Declaración a los medios del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas al concluir su visita a El Salvador*. Documento recuperado el 25 de septiembre de 2012 de <http://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12446&LangID=S>
- OIT (2010). *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT (2011). *Panorama laboral 2011. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OMS, OPS & MINSAL. *Estrategia de cooperación con el país. El Salvador 2012-2015*. Documento recuperado el 22 de junio de 2012 de http://new.paho.org/els/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=820&Itemid=99999999
- ONU Mujeres (2011). *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012. En busca de la justicia*. Documento recuperado el 17 de septiembre de 2012 de <http://progress.unwomen.org/pdfs/SP-Report-Progress.pdf>

PDDH (2007). *Informe sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador*. San Salvador: Autor.

PDDH (2008). *Informe Especial del Señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, Licenciado Oscar Humberto Luna, Presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), relacionado al cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW*. Documento recuperado el 28 de septiembre de 2012 de <http://www.pddh.gob.sv/menudocs/publicaciones/finish/5-informes-especiales/25-informe-del-procurador-sobre-cumplimiento-de-la-cedaw>

PDDH (2010a). *Segundo informe sobre el estado del derecho a una alimentación adecuada en El Salvador*. San Salvador: Autor.

PDDH (2010b). Análisis situacional por área temática de derechos humanos. En *Informe de Labores Junio 2009 - Mayo 2010* (pp. 25–126). San Salvador: Autor.

PDDH (2011a). Análisis situacional por áreas temáticas de derechos humanos. En *Informe de Labores Junio 2010 - Mayo 2011* (pp. 27–153). San Salvador: Autor.

PDDH (2011b). *Pronunciamento público del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciado Oscar Humberto Luna, ante la grave situación de los derechos económicos y sociales de la población salvadoreña*. Documento recuperado el 16 de agosto de 2012 de <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menuprensa/216-pronunciamento-del-procurador-ante-la-grave-situacion-de-los-derechos-ecosoc-de-la-poblacion>

PDDH (2011c). Análisis situacional por áreas temáticas de derechos humanos. En *Informe de Labores Junio 2010 - Mayo 2011* (pp. 27–153). San Salvador: Autor.

- PDDH (2012a). *Pronunciamiento del Señor Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciado Oscar Humberto Luna, el Foro del Agua y organizaciones sociales a favor del derecho a la alimentación, en torno a la ratificación de la reforma constitucional para el reconocimiento de los derechos al agua y a la alimentación*. Documento recuperado el 7 de octubre de 2012 de <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menuprensa/422-pddh-y-organizaciones-exigen-ratificar-reformas-a-la-constitucion>
- PDDH (2012b). *La situación del medio ambiente y sus impactos en los derechos humanos en El Salvador*. San Salvador: Autor.
- PDDH (2012c). Análisis situacional por áreas temáticas de derechos humanos. En *Informe de Labores Junio 2011 - Mayo 2012* (pp. 25–157). San Salvador: Autor.
- PDDH (2012d). *Pronunciamiento del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, licenciado Oscar Humberto Luna, ante la situación de sequía que enfrenta el oriente del territorio nacional y su impacto en los derechos humanos de las poblaciones afectadas*. Documento recuperado el 17 de agosto de 2012 de <http://www.pddh.gob.sv/menupress/menuprensa/366-pronunciamiento-de-la-pddh-ante-la-situacion-de-sequia-que-enfrenta-el-oriente-del-pais>
- Pérez, C., Rodríguez, R. & Tolentino, J. (2012). La experiencia del pacto fiscal en El Salvador. En *Propuestas para la construcción de un entendimiento nacional en materia fiscal* (pp. 41–55). San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- Piñeiro, R. (2010, abril). *Nutrición y neurodesarrollo en la primera infancia*. Ponencia presentada durante el 5º Encuentro Nacional de Educación, Inicial y Parvularia El Salvador 2010 “Educación Inicial Integral, Desarrollo y Nutrición”, organizado por la Fundación de Apoyo Familiar (FUNDADAM) y la Red de Educación Inicial y Parvularia de El Salvador, San Salvador, El Salvador. Documento recuperado el 17 de septiembre de 2012 de <http://encuentroeducacioninicial.org/dia2/magisterial1.pdf>

PMA (2011). *Mapa del Hambre El Salvador 2011 Brochure*. Documento recuperado el 23 de abril de 2012 de http://www.satcaweb.org/san/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=99&Itemid=58

PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo*. San Salvador: Autor.

PRESANCA II & FAO (2011). *Centroamérica en cifras. Datos de seguridad alimentaria y nutricional y agricultura familiar*. Documento recuperado el 22 de junio de 2012 de http://www.rlc.fao.org/uploads/media/ca_en_cifras_01.pdf

Presidencia de la República (2009). *Discurso de toma de posesión del Presidente de la República, Carlos Mauricio Funes Cartagena, ante la Asamblea Legislativa, 1 de junio de 2009*. Documento recuperado el 23 de mayo de 2012 de <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/95-discurso-toma-de-posesi%C3%B3n-sr-mauricio-funes-presidente-de-la-rep%C3%BAblica.html>.

Presidencia de la República (2012). *Discurso pronunciado por el Presidente de la República, Carlos Mauricio Funes Cartagena, con ocasión de la presentación del informe de labores del señor Presidente de la República ante la Asamblea Legislativa con motivo de su tercer año de gobierno, el 1 de junio de 2012*. Documento recuperado el 11 de junio de 2012 de <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/2528-01-junio-de-2012/-discurso-sr-mauricio-funes-presidente-de-larep%C3%BAblica-tercera%C3%B1o-de-gobierno.html>

Proyecto Estado de la Región - PNUD (2003). *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá*. San José: Proyecto Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación - Región (2008). *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*. San José: Estado de la Nación.

- Programa Estado de la Nación – Región (2011). *Cuarto informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible*. San José: Estado de la Nación.
- Quintanilla, L. (2012, 9 de agosto). BCR: La economía casi no crecerá este año. *La Prensa Gráfica*, p. 22.
- Ramos, B. & Lizama, E. (2011). *Reporte de monitoreo variables soberanía alimentaria*. Documento recuperado el 2 de julio de 2012 de <http://www.ceicom.org.sv/index.php/es/publicaciones/177-monitoreo-de-variables-de-soberania-alimentaria-2011>
- Rojas, F. (2011). *La década latinoamericana. Hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Rojas, F. (2012). *Seguridad Humana: Nuevos enfoques*. San José: CLACSO.
- Rojas, A. & Trujillo, D. (2012, 8 de febrero). BCR advierte de crisis de deuda en el país. *Diario El Mundo*, p. 30.
- Rubio, R., Arriola, J. & Aguilar, J. V. (1996). *Crecimiento estéril o desarrollo. Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador*. San Salvador: FUNDE.
- Salgado, M. (2011). La nueva “configuración laboral” un determinante de la pobreza en El Salvador. En J. Arzate, A. Gutiérrez & J. Huamán, *Reproducción de la pobreza en América Latina. Relaciones sociales, poder y estructuras económicas* (pp. 283 - 311). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Sauma, P. (2012). Caso de El Salvador. En F. Soto & E. Klein, *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Tomo I* (pp. 227 - 263). Roma: FAO.

- Schuftan, C. & Holla, R. (2012). Dos grandes desafíos contemporáneos: El control corporativo sobre la alimentación y la nutrición y la falta de un enfoque en los determinantes sociales de la nutrición. En *Brot für die Welt*, FIAN Internacional & Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo, *Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición 2012 ¿Quién decide sobre la alimentación y nutrición a nivel mundial? Estrategias para recuperar el control.* (pp. 24 - 30). Documento recuperado el 16 de octubre de 2012 de <http://www.rtfn-watch.org/es>
- Sepúlveda, M. (2009). *Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona.* A/HRC/11/9, 27 de marzo de 2009. Documento recuperado el 19 de junio de 2012 de <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/11/9&Lang=S>.
- Vidal, J. (2010). *De la ilusión al desencanto. Reforma económica en El Salvador 1989 - 2009.* San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador.
- WEF (2012). *The global gender gap report 2012.* Documento recuperado el 5 de noviembre de 2012 de <http://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2012>
- Ziegler, J. (2004). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2003/25 de la Comisión de Derechos Humanos.* E/CN.4/2004/10. Documento recuperado el 23 de octubre de 2012 de <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/CN.4/2004/10&Lang=S>
- Ziegler, J. (2007). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler. Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada "Consejo de Derechos Humanos".* A/HRC/4/30. Documento recuperado el 27 de agosto de 2012 de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/103/46/PDF/G0710346.pdf?OpenElement>

Ziegler, J., Golay, G., Claire, M. & Way, S. (2011). *The fight for the right to food. Lessons learned.* Nueva York: Palgrave MacMillan.

ANEXO I

Observaciones al Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Versión actualizada al 21 de marzo de 2012) elaborado por el Órgano Ejecutivo a través del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN)¹

ESPACIO POR EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA, IMPULSADO POR LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (PDDH)

MAYO DE 2012

¹ Cabe mencionar que algunas de las observaciones señaladas en este documento fueron tomadas en cuenta por el CONASAN y se incorporaron en el Anteproyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional actualizado hasta el 21 de septiembre de 2012.

**ESPACIO POR EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA
IMPULSADO POR LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Observaciones sobre los considerando	
Referencia	Observación
Considerando I - IX	<p>A nuestro parecer, los considerando deberían limitarse a un menor número. De forma específica se sugiere eliminar los considerando II, III y IV.</p> <p>Asimismo, se sugiere fusionar en uno solo, los considerando V y VI. En nuestra opinión, en este considerando se debe hacer referencia de forma genérica al reconocimiento que los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos hacen sobre este derecho.</p> <p>Añadido a esto, sería conveniente hacer algunas modificaciones en cuanto al contenido y redacción de los considerando VII y VIII.</p> <p>A manera de ejemplo, para el considerando VII se propone la siguiente redacción:</p> <p>“Que la seguridad alimentaria y nutricional está determinada por un amplio conjunto de variables económicas, sociales, normativas y políticas que condicionan el entorno en que las personas nacen, se alimentan, nutren, crecen, se desarrollan, y los sistemas establecidos para combatir las diferentes</p>

<p>formas de mala nutrición; por lo que su abordaje requiere un enfoque integral, interdisciplinar y bajo una visión de largo plazo”.</p> <p>Con respecto al considerando VIII, cuando se hace referencia a los efectos de la desnutrición crónica, en lugar de mencionar las repercusiones que tiene en el Producto Interno Bruto, se recomienda hacer referencia a indicadores más integrales, como por ejemplo el nivel de desarrollo humano del país. Además, al establecer la relación entre desnutrición y pobreza, se sugiere tener en cuenta que la pobreza es un factor estructural causal de la desnutrición crónica, y que ésta última más bien incide en la reproducción intergeneracional de la pobreza. Por todo esto, se propone como ejemplo, la siguiente redacción:</p>	<p>“Que la desnutrición crónica es uno de los principales factores que influyen en la reproducción intergeneracional de la pobreza, y que por lo tanto tiene una incidencia importante en la marginación social; la prevalencia y la proliferación de enfermedades, especialmente en la población infantil; los avances en los niveles educativos; en la productividad y creatividad de las trabajadoras y los trabajadores; y de forma general, en el nivel de desarrollo humano del país”.</p> <p>De cualquier forma, a nuestro juicio lo más conveniente sería resumir la redacción de los considerando VII, VIII y IX, en uno solo, ya que hacen referencia a aspectos similares, relativos a factores sociológicos y económicos que inciden en la seguridad alimentaria y nutricional (SAN).</p>
---	---

Observaciones a Artículos	
Referencia	Observación
<p>Artículo 1 Objeto de la ley</p> <p>“El objeto de la presente ley es establecer un marco normativo para promover y vigilar la seguridad alimentaria y nutricional, de todas las personas en la República actuando sobre sus determinantes.”</p>	<p>Se sugiere no limitar el objeto de la ley a “establecer un marco normativo para promover y vigilar la seguridad alimentaria y nutricional”.</p> <p>A nuestro juicio, el objeto de la ley debería ampliarse y tener como componente principal la garantía del ejercicio pleno del derecho humano a una alimentación adecuada, lo cual implicaría el desarrollo de acciones orientadas a promover, respetar, vigilar y evaluar el cumplimiento de este derecho, y por otro lado a definir los mecanismos de sanción y reparación a los ciudadanos cuando se viole este derecho.</p> <p>A manera de ejemplo, convendría considerar los elementos que contiene la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil, aprobada en 2006 cuyo objeto es “establecer las definiciones, principios, directrices, objetivos y composición del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; por medio del cual el poder público, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, formulará e implementará políticas, planes, programas y acciones con vistas a asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada”¹. De igual forma se sugiere revisar los objetos de las leyes en materia de alimentación de Ecuador (2006) y Nicaragua (2009).</p>

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2010). *Guía para Legislar sobre el Derecho a la Alimentación*. Roma: FAO. p. 74.

<p>Artículo 3 Interés superior</p> <p>“En todas las acciones estatales de aplicación de la presente ley, los niños, las niñas, y las personas adolescentes tendrán derecho preferente. De la misma manera tendrán derecho preferente las mujeres durante el período de embarazo y lactancia, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad en función de sus condiciones y necesidades específicas”.</p>	<p>Se sugiere que lo establecido en este artículo, referente al interés superior, sea incluido como uno de los principios de la ley, por lo que no debería incluirse como un artículo específico.</p> <p>Además, se recomienda que entre los grupos mencionados como de especial atención se incluya a los pueblos indígenas.</p>
<p>Artículo 4 Interés superior</p> <p>“El reglamento determinará los criterios y condiciones en que el Estado garantizará este derecho a las personas mencionadas en el Artículo 3 que se encuentren en situación de vulnerabilidad”.</p>	<p>A nuestro parecer, la regulación en cuanto a los criterios y condiciones en que el Estado garantizará el derecho a la alimentación en situación de vulnerabilidad (niños/as y adolescentes, mujeres en período de embarazo o lactancia, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas), no debería contemplarse en el reglamento, sino en la propia ley.</p> <p>En este sentido, se sugiere que las disposiciones respectivas se agreguen en el anteproyecto de ley, debido a que el reglamento no tiene la suficiente fuerza para regular aspectos de tanta importancia como la atención a estos grupos.</p>
<p>Artículo 5 Obligaciones del Estado</p>	<p>Con respecto a este artículo, se sugiere revisar la pertinencia de su contenido como parte de la ley, debido a que más bien parece que lo dispuesto en él pertenece a la doctrina jurídica que sirve de guía para la elaboración de la ley.</p> <p>En todo caso, estos preceptos deberían ser la base para que en la ley se establezcan disposiciones específicas que definan y desarrollen las implicaciones que tiene el Estado para garantizar el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada.</p>

	<p>Por tanto, se sugiere reforzar la parte relativa a las obligaciones que corresponden al gobierno en su misión de garantizar el derecho a la alimentación. Además, se debería de incorporar dentro de las obligaciones del Estado la vigilancia, el monitoreo y evaluación de la situación de SAN, y la sanción y reparación a los ciudadanos y ciudadanas cuando se atente a este derecho.</p>
<p>Artículo 6 Principios</p>	<p>Agregar como principio lo establecido en el artículo 3 del anteproyecto, tal y como se sugirió anteriormente.</p> <p>También sería conveniente incluir principios de derechos humanos como el empoderamiento, y estado de derecho y acceso a la justicia; y considerar otros principios presentes en otras leyes en materia de seguridad alimentaria como universalidad, sostenibilidad, integralidad, y descentralización.</p> <p>Se recomienda separar el principio de transparencia con el de rendición de cuentas para armonizarlo a los principios reconocidos por los derechos humanos. Asimismo, debe profundizarse en el contenido de ambos principios, ya que no se encuentra suficientemente claro.</p> <p>En cuanto al principio de participación ciudadana habría que profundizar en que no debe limitarse a una participación pasiva de la ciudadanía, sino a una participación activa, en los procesos de toma de decisión en materia de políticas, estrategias nacionales, programas y proyectos; tanto en el diseño, ejecución, monitoreo, evaluación.</p>

<p style="text-align: center;">Artículo 7 Conceptos</p>	<p>A nuestro parecer, se deberían incluir otros conceptos como hambre, soberanía alimentaria, etc.</p> <p>También se sugiere revisar la definición de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) propuesta y retomar alguna de las definiciones aceptadas generalmente. Por ejemplo, la definición aprobada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, y reafirmada en las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, según la cual “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 alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”².</p> <p>Además, se debe tener en cuenta que en este artículo se incluyen definiciones y siglas, por lo que se recomienda que todos los conceptos sean definidos y se indiquen las siglas entre paréntesis, pero no deben dejarse solamente siglas.</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 9 Objetivos de la política nacional</p>	<p>Entre los objetivos de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional debería hacerse énfasis en la necesidad de realizar acciones positivas para destinadas específicamente para combatir la inequidad de género. Por ejemplo, se debería contemplar la mejora de las condiciones de las mujeres productoras jefas de hogar, principalmente mediante el acceso a activos como la tierra y otros necesarios para la producción.</p> <p>Asimismo, en los objetivos se debería incluir la construcción de un mercado de alimentos más justo y transparente.</p> <p>También se debería considerar como objetivo de la política la mejora del control en cuanto a la publicidad sobre alimentos.</p>

² FAO (2010). *Op. Cit.*

<p style="text-align: center;">Artículo 14 Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</p>	<p>Consideramos que la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) es la adecuada. No obstante, los múltiples niveles y su complejidad, demandarán que se realice un esfuerzo importante para garantizar la agilidad de los procesos, claridad en la distribución de responsabilidades y la transparencia. En este sentido se debe poner mucha atención en que el sistema actúa de forma coordinada y eficiente.</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 15 Creación y objeto del CONASAN</p>	<p>El anteproyecto establece que el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN) será “una instancia de coordinación interministerial que tiene por objetivo recomendar, coordinar y vigilar la ejecución de las acciones para ejecutar las políticas de SAN, la presente ley y su reglamento. No obstante, a nuestro juicio el CONASAN debe concebirse como una instancia rectora intersectorial, y además debe ser la encargada del diseño de las políticas públicas en materia de SAN.</p> <p>Por otra parte, consideramos que la ley tiene que dejar establecido expresamente quién tendrá la presidencia del CONASAN. De forma específica, se sugiere que sea el Vicepresidente de la República quien presida el CONASAN. Esto se debe a que la autoridad debe estar al más alto nivel de gobierno para garantizar la participación de todos los actores.</p> <p>A nuestro juicio, se debe integrar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social al CONASAN.</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 16 Integración del CONASAN</p>	<p>También debe incluirse en el pleno del Consejo a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en calidad de observadora, ya que el abordaje de la seguridad alimentaria se realiza desde un enfoque de derecho.</p> <p>Sería conveniente que el CONASAN esté integrado también por representantes no gubernamentales, quienes deben tener derecho a voz y voto. Para esto es importante retomar los ejemplos de Guatemala, Nicaragua y Brasil, en los que la autoridad nacional está compuesta por los</p>

	<p>distintos sectores que tienen un papel importante en el derecho a la alimentación (gobierno, sociedad civil, empresa privada). Esto podría ser retomado en la ley, porque no aparece el componente de participación de la población más afectada por el hambre y la malnutrición, y son vistos mas como beneficiarios y no como agentes prioritarios de cambio.</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 18 Atribuciones del CONASAN</p>	<p>Se recomienda que dentro las atribuciones adjudicadas al CONASAN se agreguen las siguientes tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Establecer y dar seguimiento a indicadores que permitan medir el progreso en la aplicación de la ley y el ejercicio del derecho a la alimentación. - Formular propuestas y brindar asesoría para la armonización de la legislación o políticas complementarias relacionadas al derecho a la alimentación. - Dar seguimiento a las observaciones de los organismos internacionales de derechos humanos pertinentes sobre la actividad del Estado en aplicación del derecho a la alimentación. - Promover, asesorar y brindar apoyo en los procesos de educación formal y no formal relacionada a la SAN. <p>Además, es necesario señalar que los procesos de consulta y rendición de cuentas en cuanto al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas, deben ser lo más inclusivos posible, por lo que se debe considerar la opinión de grupos de especial atención como las mujeres de la zona rural, personas con discapacidad, pueblos indígenas, adultos mayores, etc. Estos grupos de interés también deben ser incluidos en las investigaciones relativas a SAN.</p> <p>Asimismo, al revisar las atribuciones del CONASAN (numeral 7), se establece que el mismo solo tendrá facultades de vigilancia y recomendación de adopción de medidas en situaciones de vulnerabilidad y emergencia. No obstante, a nuestro parecer la propuesta de ley debe asignar un carácter imperativo y de vinculación legal al CONASAN, en el marco de la Ley de Protección al Consumidor.</p>

<p>Artículo 26 Comités Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CODESAN</p>	<p>En lo referente a la participación de representantes de organizaciones sociales relacionadas con la SAN en los Comités Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESAN), se debería enfatizar que debe haber participación de las organizaciones de mujeres.</p> <p>Por otra parte, el apartado referente al Comité Consultivo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN) debe abordarse en un artículo diferente al 26, ya que en este se aborda lo relativo a los CODESAN.</p>
<p>Artículo 27 Comités Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional</p>	<p>Sería conveniente que se establezca que los COMSAN, a partir del Fondo de Desarrollo Económico Social, dispongan de fondos o recursos para combatir la inseguridad alimentaria especialmente en los casos de emergencia nacional.</p>
<p>Artículo 28 Realización del derecho a la alimentación en las mujeres</p>	<p>A nuestro parecer se debería enfatizar que los programas, políticas y medidas deben elaborarse incorporando la perspectiva de género desde su diseño, implementación, seguimiento y evaluación.</p>
<p>Artículo 31 Producción</p> <p>“El CONASAN apoyará la puesta en marcha de programas y políticas dirigidas a fortalecer la producción agroalimentaria especialmente a nivel territorial, y el abastecimiento y acceso a los alimentos y métodos de producción, todo con el fin de fortalecer la SAN”.</p>	<p>Se sugiere hacer énfasis en el fomento de la participación de mujeres en las actividades económicas.</p> <p>También se recomienda hacer referencia a promover, brindar asistencia técnica y apoyar a las micro y pequeñas productoras, con el objetivo de incrementar su productividad y diversificar su producción.</p>
<p>Capítulo V Áreas de especial intervención</p>	<p>En este capítulo se podrían añadir las disposiciones relativas a la regulación de la atención a los grupos en situación de especial vulnerabilidad (niñez y adolescencia, mujeres, personas con discapacidad, pueblos indígenas, adultos mayores) que se mencionan en el artículo 4 del anteproyecto.</p>

Artículo 33
Establecimiento de reservas
estratégicas de alimentos

“El CONASAN recomendará a las autoridades competentes el establecimiento de reservas estratégicas de determinados alimentos básicos para la dieta nacional, la adopción de medidas contingentes de importación y de prohibición de su exportación en el evento de déficit interno, según corresponda”.

Es necesario evaluar la conveniencia de incluir de forma explícita la posibilidad de que se recomiende la prohibición de exportación en el “evento de déficit interno”.

Esta medida genera polémica debido a que ya anteriormente, ante eventos que afectaron las cosechas en los países productores de alimentos se han establecido prohibiciones a la exportación, causando incrementos en los precios mundiales de alimentos³. En nuestra región, países como Honduras y Nicaragua, han decidido implementar esta medida para protección interna, pero afectando el abastecimiento de otros países importadores como El Salvador, y agudizando los incrementos en los precios de los alimentos en éstos. Por tanto, incluir de forma explícita esta medida podría no ser conveniente para un país importador como el nuestro.

De hecho, aunque a corto plazo en algunos países podría tener efectos positivos⁴, la FAO no recomienda esta acción como una alternativa para afrontar el aumento de los precios de los alimentos⁵.

³ Helbling, T. & Roache, S. (2011). Sube el precio del menú. *Finanzas y Desarrollo*, 48, 1, 24-27. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/finandd/spa/2011/03/pdf/Helbling.pdf>

⁴ Como efectos de la implementación de esta medida en el país señala que: a) ayuda a mantener un tope en los precios internos y esto ayuda a los consumidores nacionales asegurándoles que los suministros de alimentos se queden en el país; b) es probable que bajen los precios de los productores, lo que desincentiva un aumento de la producción, creándose así problemas a medio plazo. Los productores de las zonas fronterizas pueden ser los más perjudicados. c) Esta medida también incentiva la salida clandestina de alimentos y el soborno a funcionarios de las aduanas (p. ej., para obtener licencias de exportación). Ver FAO (2011). *Guía para la acción normativa y programática a nivel país para afrontar el aumento de los precios de los alimentos*. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ISFP/IFSP_Guide_SPA_web.pdf, p. 13.

⁵ Al respecto, la FAO señala: “En condiciones de precios elevados, muchos países productores de excedentes alimentarios se ven ante la tentación de imponer restricciones a las exportaciones, o ya las han impuesto, o bien prohíben directamente las exportaciones. Sin embargo, estas intervenciones podrían agravar la situación del mercado mundial de alimentos [...] Si los países productores de excedentes alimentarios limitasen las exportaciones, el mercado mundial se reducirá y se volverá más inestable. En este caso, medidas como reducir los impuestos a las importaciones, ofrecer exenciones fiscales a los importadores o instaurar otras iniciativas de apoyo financiero sólo pueden producir efectos muy limitados para asegurar más importaciones o para hacer que haya más alimentos disponibles para las poblaciones locales”. Ver FAO (2011). *Op. Cit.*

<p style="text-align: center;">Artículo 44 Financiamiento</p>	<p>Se sugiere que se establezca de forma específica un porcentaje del presupuesto que debe ser asignado para el cumplimiento del derecho a la alimentación, de la ley y sus reglamentos.</p> <p>Es importante dejar claro en este punto que el presupuesto no es solo para la operatividad del CONASAN o del Sistema, sino que debe de incorporar acciones (actividades formativas y de difusión, investigación, programas, evaluaciones, etc.) para realizar el derecho a la alimentación y disminuir los desequilibrios de las poblaciones más vulnerables en cuanto a este derecho.</p> <p>Asimismo, sería conveniente incluir una disposición referente a que el derecho a estar protegido contra el hambre no podrá estar condicionado a recortes de recursos.</p>
<p style="text-align: center;">Artículo 45 Creación del Fondo de Seguridad Alimentaria y Nutricional</p>	<p>A nuestro juicio, es positiva la moción del artículo de gravar con impuestos al consumo de aquellos productos considerados “chatarra” o de bajo aporte nutricional. Igualmente, consideramos que como medida de fomento a la lactancia materna podría ser positivo gravar los sucedáneos de la leche materna, no obstante, en ningún momento deben colocarse éstos últimos al mismo nivel que la comida chatarra.</p>
Observaciones generales	
<p style="text-align: center;">Temática</p>	<p style="text-align: center;">Observación</p>
<p style="text-align: center;">Soberanía Alimentaria</p>	<p>El enfoque de soberanía se encuentra ausente el enfoque en el documento de la ley. A nuestro juicio, el enfoque de seguridad alimentaria y nutricional es insuficiente para garantizar el Derecho Humano a la Alimentación en El Salvador, por lo que es necesario promover una ley que garantice la recuperación de la capacidad productiva nacional, la satisfacción de la demanda interna de alimentos e influencia en el establecimiento de precios.</p> <p>Por tanto, el cuerpo normativo debe partir de la necesidad de garantizar la</p>

	<p>soberanía alimentaria y el respeto a la cultura y tradición alimenticia de los pueblos, lo cual demanda un análisis profundo sobre las disposiciones que se deben agregar para garantizar que se incorpore el enfoque de soberanía alimentaria a la ley, pues no se trata solamente de que el nombre de la ley incluya el término “soberanía”.</p>
<p>Disposiciones sobre Mecanismos de Recurso</p>	<p>El anteproyecto carece de disposiciones para definir cuales serán los mecanismos sancionatorios cuando alguno de los artículos de la ley no se cumplan, o cuando un ciudadano o ciudadana sienta que este derecho ha sido violentado, porque no indica mecanismos de denuncia, sanciones y reparación de daños.</p> <p>Por tanto, deberían establecerse disposiciones sobre recursos administrativos, judiciales y cuasi judiciales. Esto es importante, porque de acuerdo a la FAO, la mayor parte de las leyes de SAN aprobadas en LAC, carecen de este componente o se aborda de forma imprecisa. En la propuesta de Ley no se aborda.</p>
<p>Mujeres rurales</p>	<p>La temática de las mujeres rurales se aborda como parte de una intervención especial y no se reconoce su importancia estratégica en garantizar la seguridad alimentaria y nutricional en las familias. La accesibilidad a los recursos constituye una de las principales condiciones de marginación y desafío. Sigue siendo fundamental que el Estado trate de avanzar en garantizar la accesibilidad de las mujeres a activos importantes para lograr avanzar en material de SAN y derecho a la alimentación.</p>
<p>Disposiciones sobre el sistema de vigilancia⁶</p>	<p>A nuestro parecer, es necesario incluir disposiciones referentes al monitoreo del cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada en el país. Por tanto, se debe hacer referencia en el anteproyecto a que el Estado debe dar seguimiento y evaluar continuamente el estado del derecho a la alimentación de acuerdo a indicadores y metas oficiales, específicas,</p>

⁶ La Unidad para el Derecho a la Alimentación de la FAO define la vigilancia como un proceso de “recopilación periódica, el análisis e interpretación y la difusión de la información pertinente con miras a evaluar la marcha de la realización del derecho a una alimentación adecuada entre todos los miembros de la sociedad, y si este guarda relación con los principios y enfoques pertinentes de derechos humanos”. Ver FAO (2010). *Op. Cit.* p. 166

	<p>medibles, comprobables, y limitadas en el tiempo. Asimismo, se debería establecer la periodicidad con que se deben presentar estos informes de monitoreo y qué autoridad deberá encargarse de realizarlo.</p>
<p>Disposiciones para implementación y cumplimiento de la ley</p>	<p>En el capítulo final de la ley se debería incluir disposiciones que establezcan que las leyes futuras que tengan una relación con el derecho a la alimentación deben ser compatibles con esta ley; y que las demás leyes deberán ser interpretadas en compatibilidad con ella; también conviene enumerar las otras leyes que deberán ser revisadas y adaptadas para garantizar que son compatibles con el derecho a la alimentación; y dejar establecido que se revocará cualquier ley que se considere incompatible con el derecho a la alimentación y esta ley.</p>

CRÉCE
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA.

