



LA CONSOLIDACIÓN DEL HAMBRE Y DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LAS AGENDAS POLÍTICAS DE AMÉRICA LATINA

JOSÉ LUIS VIVEROS; NIEMEYER ALMEIDA FILHO;

INSTITUTO DE ECONOMIA UFU

UBERLANDIA - MG - BRASIL

nafilho@ufu.br

APRESENTAÇÃO ORAL

Políticas Sociais para o Campo

La consolidación del hambre y del derecho a la alimentación en las agendas políticas de América Latina

Grupo de Pesquisa: 11 – Políticas Sociais para o Campo.

Resumen

América Latina y el Caribe es la única región en desarrollo que puede acabar con el hambre en nuestra generación. Tiene 52,4 millones de personas subnutridas (10% de población) y 9 millones de niños con desnutrición crónica, pero también es la principal productora mundial de alimentos y tiene recursos financieros, naturales, humanos e institucionales para hacer del hambre un recuerdo del pasado. Es básicamente un problema de desigualdad en el acceso a los recursos, y tiene serias implicaciones económicas (retraso en crecimiento y déficit de competitividad) y políticas (desencanto con la democracia, auge del populismo, y violación de los derechos). En este trabajo se presentan los notables avances de la lucha contra el hambre y el derecho a la alimentación en la región, destacando el posicionamiento prioritario del hambre en las agendas políticas de la región, y el desarrollo de los marcos legales e institucionales necesarios para la realización progresiva del derecho a la alimentación, tanto desde la dimensión de estar libre de hambre como de tener acceso a una alimentación adecuada en cantidad y calidad. En la región hay actualmente cuatro leyes de seguridad alimentaria y nueve proyectos de ley en debate, lo cual posiciona a la región a la vanguardia de este derecho. Como estudio



de caso, se presentan los avances y desafíos que tiene Guatemala, el país con mayor proporción de niños desnutridos de la región. El desafío venidero consistirá en acompañar este desarrollo institucional con una inversión social adecuada que sea perdurable en el tiempo y se consolide como una verdadera política de Estado en todos los países, para conseguir una América sin Hambre antes del 2025.

Palabras-claves: Hambre, Derecho a la alimentación, América Latina, Políticas de Seguridad Alimentaria

Abstract

Latin America and the Caribbean is the only developing region that can end hunger in our generation. It has 52.4 million undernourished people (10% of population) and 9 million stunted children. However, it is also the main world food producer and exporter and it has financial, natural, human and institutional resources to make hunger a memory of the past. It is basically a problem of inequality in the access to resources with serious economic implications (less economic growth and deficit of competitiveness) and political ones (detachment with democracy, rise of populism, and human rights violation). In this work, the authors present the remarkable advances of the fight against hunger in the region and the implementation of the right to food, emphasizing the high position reached by hunger in the political agendas, and the development of the legal and institutional framework necessary for the progressive accomplishment of the right to adequate food and the immediate right to be free from hunger. In the region there are at present four food security laws and nine law drafts to be discussed in national parliaments, which positions the region at the forefront of this human right worldwide. As a case study, the authors develop the advances and challenges of right to food and food security in Guatemala, being the country with the greatest proportion of stunted children in the region. The challenge will consist of accompanying this institutional progress with adequate social investment that is able to last more than one presidential term, that is well focused and that consolidates a true State policy in all the countries, to finally achieve an America without Hunger before 2025.

Key Words: Hunger, Rights Laws, Latin America, Food Security Policies



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



1. ANTECEDENTES

América Latina enfrenta un momento único y definitivo para priorizar el derecho a la alimentación en la agenda política de la región. Los gobiernos del continente no sólo han manifestado su voluntad de impulsar marcos legales que aseguren el derecho a la alimentación, para sus ciudadanos sino que cada vez se vislumbran más acciones para incorporar los principios del derecho a la alimentación en el marco legal nacional. El derecho a la alimentación se está consolidando como el marco legal y conceptual alrededor del cual se debe articular el combate al hambre a nivel nacional. Este es un derecho universal, para todos los ciudadanos, y que conlleva una doble dimensión: estar libre de hambre y tener una alimentación adecuada, tanto en cantidad como en calidad, que esté libre de riesgos e incertidumbre, y que pueda ser conseguido por cada persona gracias a su propio esfuerzo, y no a la caridad del estado o de terceras personas.

A pesar de que aún persisten desigualdades importantes en la región, América Latina y el Caribe vive un momento económico muy positivo. Según datos de la CEPAL, mientras que en la década de los 80 el crecimiento anual medio de la economía fue solamente 0,9%, en el período 1991-2000 subió a 3,3% y luego a 4,1% en el período 2000-2005.¹ El momento histórico de bonanza de las cuentas fiscales y de voluntad política para el establecimiento del derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria presentan bases sólidas para la reducción de la desnutrición y la eliminación del flagelo del hambre.

América Latina y el Caribe aún registra 52,4 millones de personas, es decir 10% de la población, sin acceso suficiente a alimentos. En los últimos quince años América Latina y el Caribe redujo en 7 millones (3%) el número de personas subnutridas, pasando del 13% en 1990 al 10% en 2003, aproximándose como región hacia el cumplimiento del primer Objetivo del Milenio (6,7%) de subnutrición para el 2015). Sin embargo, el compromiso adquirido por todos los países de la región durante la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, de reducir a la mitad el número de personas hambrientas, se encuentra bastante lejos: si las tendencias actuales de reducción de subnutrición y de crecimiento poblacional se mantienen para el 2015 se espera tener en América Latina y el Caribe cerca de 41 millones de subnutridos, cuando el objetivo fijado en la CMA era de 30 millones².

Los grupos más vulnerables sin duda son los más afectados por la falta de alimento y las barreras para acceder a ellos. Las desigualdades económicas entre y al interior de los países de la región han generado brechas de desnutrición, subnutrición y hambre. Más de 4,1 millones de niños y niñas presentan bajo peso, y más de 9 millones sufren de desnutrición crónica o retardo del crecimiento, perjudicando las posibilidades de desarrollo de futuras generaciones, de sus familias y de la sociedad en su conjunto. Según estimaciones de PMA/CEPAL para América Central y República Dominicana, la desnutrición infantil genera costos derivados cercanos a 6.659 millones de dólares, que equivaldrían al 6,4% del PIB de América Latina, con una variación entre 2% y 11% del PIB.³

¹ FAO/CEPAL/PMA (2007)

² FAO (2006)

³ CEPAL/PMA 2007



Cuadro 1

América Latina y el Caribe, a la vanguardia del Derecho a la Alimentación

Del 21 al 24 de enero de 2008, se realizó en Managua un Taller Regional sobre la Legislación del Derecho a la Alimentación, que sirvió para comprobar la buena salud que goza la realización progresiva del derecho a la alimentación en muchos países de la región⁴. La riqueza de las discusiones proveyó valiosas aportaciones para el mejoramiento de la Guía, y permitió la comparación y discusión de muchos procesos legales sobre dicho derecho en la Región. El taller demostró con creces que Latinoamérica es, en la actualidad, la Región más avanzada en términos de leyes, instituciones y conocimiento público del derecho a la alimentación. El hecho de que la sociedad latinoamericana esté significativamente sensibilizada respecto a los problemas del hambre y demande la implementación de soluciones y el respeto por los derechos humanos tiene consecuencias que van más allá de su territorio -otorgando lecciones relevantes a otras regiones como Asia y África.

Este taller, que contó con la presencia de más de 40 expertos de 12 diferentes países de la Región, representa la vanguardia en la implementación práctica del derecho a la alimentación, permitiendo que los promotores de las tres leyes existentes de Seguridad Alimentaria (Brasil, Guatemala y Ecuador) intercambien su experiencia con los propulsores e involucrados en los borradores de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación que están actualmente en preparación o discusión (Nicaragua, Honduras, Perú, México, Paraguay, Bolivia y Haití).

Aunque la región ha logrado exceder en un 30% las necesidades de proteínas y calorías para satisfacer los requerimientos energéticos de la población, las cifras demuestran que los esfuerzos en materia de seguridad alimentaria y nutrición no son suficientes. En este sentido, es importante además contar con un sistema de seguridad alimentaria nacional que implique: el desarrollo de herramientas legales y políticas que fortalezca su institucionalidad; recursos económicos suficientes (comprometiendo la entrega de estos recursos a nivel local y en el largo plazo); desarrollo de acciones integradas y coordinadas de salud, educación, agricultura e infraestructura (y de emergencia para el corto y largo plazo); y por último fortalecimiento de capacidades locales con el fin de demandar la entrega de servicios y recursos de manera eficiente.

Desde el 2003 hasta la actualidad, en América Latina y el Caribe se ha producido un notable desarrollo del marco legal e institucional que tiene como objetivo garantizar el derecho a estar libre de hambre y a tener una alimentación adecuada para todos y cada uno de los ciudadanos de los países de la región. Hay que reconocer que, de manera progresiva pero nunca al ritmo que demanda la sociedad, el tema de la lucha contra el hambre se está insertando y fortaleciendo en las agendas públicas nacionales y regionales de América Latina.

2. “AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE” SE CONSOLIDA EN LA AGENDA

Brasil y Guatemala han cumplido un rol importante en la promoción del combate al hambre como prioridad política a nivel regional. Estas gestiones se concretaron con la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre-ALCSH⁵, proyecto al cual se han sumado

⁴ El evento fue apoyado por la unidad de derecho a la alimentación de FAO Roma (www.fao.org/righttofood) y la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (www.rlc.fao.org/iniciativa), como parte de su esfuerzo por ayudar al cumplimiento del Derecho a la Alimentación en todos los países de la Región

⁵ La iniciativa ALCSH fue lanzada por el Presidente Lula y el Presidente Berger de Guatemala en Septiembre de 2005 en Guatemala, y persigue sensibilizar a tomadores de decisiones, formar a gestores de Gobierno y comunicar información a toda la población sobre el hambre en la región, con el objetivo de posicionar el tema en



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



otros países y cuya secretaría técnica está a cargo de la oficina regional de FAO con el apoyo financiero de España. Esta secretaría coordina con el objetivo de que la nuestra sea la primera Región en desarrollo libre de hambre.

Además del apoyo explícito de los Jefes de Estado de algunos países de la región para conseguir una América Latina libre de hambre (i.e. Brasil, Bolivia, Guatemala, Panamá, Paraguay), la idea de que la región puede librarse de una vez y para siempre de un flagelo que parece anclarnos a la edad media ha sido también manifestado expresamente en declaraciones políticas en reuniones regionales. En la declaración final del la *XVI Cumbre Iberoamericana de Uruguay*⁶, que tuvo lugar en Octubre de 2006, todos los Jefes de Estado y de Gobierno mostraron su apoyo específico a la Iniciativa ALCSA (punto 5 de la Declaración).

Cuadro 2: El retorno del hambre y la desnutrición en las agendas sociales

Diversos gobiernos de América Latina y el Caribe han reafirmado su apoyo al combate al hambre en la Región en los últimos meses. La lista incluye a Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay y Uruguay, países cuyos líderes confirman que el tema es prioritario para sus gobiernos. Tal y como ha venido manifestando la FAO desde hace muchos años, el primer compromiso necesario para erradicar el hambre es político. En los últimos años esta conciencia se ha ido consolidando. Al asumir el nuevo gobierno de Barbados, el primer ministro Thompson destacó la promoción de la seguridad alimentaria como prioridad. El mismo compromiso fue manifestado por el presidente de Guatemala, Álvaro Colom, en su ceremonia de toma de posesión. En este país centroamericano, la confirmación que el combate al hambre sigue prioritario es señal de la transformación de una política de gobierno en política de Estado.

En diciembre 2007, el comunicado conjunto de los presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) difundido al final de la 34ª Reunión del Consejo, en la que también participaron los presidentes de Bolivia y Chile, reitera el compromiso de los países con la erradicación del hambre y la lucha contra la pobreza y su respaldo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre⁷. El combate al hambre también fue destacado en la Declaración de la Paz, firmada durante la visita del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva a su homólogo boliviano, Evo Morales.

Otras muestras del apoyo político recibido tuvieron lugar en Guatemala durante el *V Foro Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, organizado por el PARLACEN y el SISCA, en el cual volvieron a hacer mención expresa a la Iniciativa ALCSH. Finalmente, en la declaración final del *III Foro Parlamentario Iberoamericano*⁸, celebrado en Valparaíso 11-12 de Noviembre de 2007, se hace una referencia explícita en el punto 3 a que “instando a los parlamentos iberoamericanos a promuevan la aprobación de leyes específicas sobre seguridad alimentaria, con el objeto de coadyuvar a los gobiernos nacionales a luchar contra el hambre y la extrema pobreza.

3. FACTORES QUE AYUDAN A COLOCAR EL HAMBRE EN EL CENTRO DE POLÍTICAS SOCIALES

las agenda políticas de los países y de la región en su conjunto. La Iniciativa ha recibido el respaldo político de todos los presidentes de la región, tanto de manera individual como en declaraciones regionales.

<http://www.rlc.fao.org/iniciativa>

⁶ <http://www.oei.es/xvicumbredec.htm>

⁷ http://www.mercosur.coop/recm/IMG/pdf/comunicado_conjunto_mercosur.pdf

⁸ http://www.foro-chile.cl/prontus_foroiberoa/site/artic/20070913/asocfile/iii_foro_declaracion_de_valparaiso_2007.pdf



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



Este posicionamiento del hambre en la agenda política latinoamericana obedece al resultado de diferentes fuerzas que, sin proponérselo ni coordinarlo, están empujando hacia el mismo lado. Por un lado tenemos a la sociedad civil organizada, que en la región está verdaderamente organizada en comparación con África y Asia, que ha conseguido crear, desarrollar y hacer valer un planteamiento alternativo sólido y a tener en cuenta: la soberanía alimentaria que, entre otras cosas, ayuda a mantener el tema del hambre en la agenda y en los foros de la web (los verdaderos creadores de la opinión global que no responde al establishment). Por otro lado, tenemos a los académicos, organismos internacionales y thinks tanks de opinión político-estratégica, que están desarrollando el nuevo paradigma de desarrollo dominante en la región: la cohesión social. La cohesión social, según la CEPAL que es el principal centro teórico que la impulsa⁹, implica dos grandes grupos de acciones: aquellas destinadas a reducir la brecha económica y de acceso a recursos entre los ciudadanos, y aquellas destinadas a fortalecer el sentido de pertenencia a la sociedad de cada uno. Aunque parece redundante decirlo, la eliminación del hambre es una condición “*sine quae non*” para empezar a conseguir resultados en ambos componentes. La reducción de brechas económicas pasa por la eliminación de la manifestación más extrema de la pobreza extrema: el hambre y la desnutrición de los que no gana suficiente ni para comer y alimentar a sus familias. Por otro lado, de qué sociedad se van a sentir parte aquellos a los cuales la propia sociedad y el sistema democrático que la alberga se olvidan completamente de acabar con el hambre y la miseria de los que no están “ni en el sistema”. Estas ideas han sido plasmadas recientemente en un documento conjunto de CEPAL, FAO y PMA que busca insertar el tema del hambre en el debate político-intelectual de la cohesión social¹⁰.

Otro factor importante que empuja al hambre hacia arriba en las listas es el notable crecimiento económico que está disfrutando la región en los últimos años¹¹, con un 5,6% en el 2007 y una media regional sostenida de más del 4% de crecimiento anual desde el 2002¹². Estamos en la época de “las vacas gordas” económicas, y esto se refleja en una mayor inversión en la población y en más disponibilidad para usar fondos adicionales para temas sociales prioritarios. Cuando venga la recesión (que es inevitable en los ciclos económicos), la situación será otra, pues la inversión social es la primera que sufre los recortes.

Finalmente, el propio desarrollo institucional, legal y programático de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominados derechos de segunda generación tras los civiles y políticos, también está contribuyendo a considerar al hambre no como una desgracia del cielo, o como un mal inevitable que siempre nos ha acompañado, si no como la violación de un derecho humano inalienable de cada individuo. Que una persona se muera de hambre no es sólo moralmente abominable, si no que es un acto ilegal, pues vulnera su derecho de estar libre de hambre. Socorrer al hambriento ya no es un acto de caridad, es el cumplimiento de la obligación del Estado hacia sus ciudadanos. El derecho a la alimentación está teniendo un notable desarrollo en la región, impulsado por la sociedad civil que aprovecha la ola de la soberanía alimentaria y, cada vez más, por los gobiernos más sociales (Ecuador, Bolivia, Brasil, Cuba y Colombia).

⁹ CEPAL (2007)

¹⁰ CEPAL-FAO-PMA (2007)

¹¹ IMF (2006)

¹² CEPAL (2007)



La voluntad política de luchar contra el hambre se manifiesta en acciones de los Gobiernos, sociedad civil, congresos y jueces que ven la necesidad de afianzar el derecho a la alimentación y la institucionalidad nacional de seguridad alimentaria, para que el combate al hambre (largo y complicado) sea un verdadero asunto de Estado, no sólo la voluntad del gobierno de turno en un país y un cuatrienio determinado.

4. BUENAS PERSPECTIVAS PARA LAS LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Desarrollos recientes en América Latina establecen que la seguridad alimentaria y nutricional es la realización del derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa. El objetivo de una política de alimentación nacional en el marco de los derechos humanos consiste en garantizar ese derecho a todos los ciudadanos de ese país a una alimentación adecuada en cantidad y calidad. Una de las formas de manifestación de este derecho en algunos países es a través de la promulgación de Leyes de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que establezcan el marco regulador que conforma el sistema nacional de SAN, y asigne un mínimo presupuestario a la operativización de dicho sistema.

Cuadro 3: Leyes contra el Hambre en América Latina¹³

<u>Argentina:</u> Ley de creación del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (17 Enero 2003)
<u>Guatemala:</u> Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (6 Abril 2005)
<u>Ecuador:</u> Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (27 Abril 2006)
<u>Brasil:</u> Ley de creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (15 Septiembre 2006)

Argentina fue el primer país de la región que contó con una ley de seguridad alimentaria, hecho que no deja de ser paradójico pues no es de los países donde haya más hambre y tradicionalmente ha sido un país exportador de carne y granos básicos al mercado mundial. Actualmente hay cuatro países que ya tienen Ley de Seguridad Alimentaria (Argentina, Brasil, Ecuador y Guatemala), y nueve que tienen propuestas de ley que se discuten actualmente en el Parlamento (Haití, México, Panamá, Honduras, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay, Perú y Bolivia). Este dinamismo legal para garantizar el derecho a estar libre de hambre y tener una alimentación adecuada no tiene parangón en otras regiones del mundo.

Durante el 2007, la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre impulsó diversas actividades relacionadas con el Derecho a la Alimentación, entre las cuales podemos mencionar todo el apoyo a los países de la región y a las Representaciones de FAO para la organización de actividades con motivo del Día Mundial de la Alimentación 2007, cuyo motivo central era el Derecho a la Alimentación. En este marco, se comisionaron siete estudios sobre “Avances y desafíos en la implementación del Derecho a la Alimentación” en

¹³ Los links para las leyes están al final de este artículo.



los siete países prioritarios, informes que fueron realizados por siete ONGs, con apoyo de cuatro ONGs internacionales que tienen campañas a favor del derecho a la alimentación (Action Aid, FIAN Internacional, Acción contra el Hambre y Prosalus)¹⁴.

5. FORTALEZAS DE LAS LEYES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESAFÍOS PENDIENTES

Las leyes de seguridad alimentaria y derecho a la alimentación reflejan un interés de los Estados en ir cumpliendo de manera progresiva con el derecho a la alimentación, pues el desarrollo de marcos legales ya aparece contemplado en el PIDESC y la Observación General N° 12 y en las Directrices Voluntarias¹⁵.

a.- Todas incorporan una referencia al derecho a la alimentación, como principio legal rector de la naturaleza de la ley. Sin embargo, existen divergencias en las definiciones adoptadas, pues rara vez se recogen las definiciones de seguridad alimentaria, derecho a la alimentación y soberanía alimentaria adoptadas en los tratados internacionales o los documentos firmados por los propios países.

b.- Todas las leyes crean un sistema nacional de seguridad alimentaria¹⁶, con objeto de articular las acciones de diversos ministerios con el objetivo de acabar con el hambre y la desnutrición. Se crea un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, como órgano rector del sistema, ligado al más alto nivel (Presidencia o Vicepresidencia) y formado por ministros y representantes de la sociedad civil. En el caso brasileño, este Consejo tiene carácter consultivo, mientras que en Guatemala y Ecuador es un órgano de decisión vinculante. Se recomienda que la presidencia de este organismo recaiga en el Presidente o Vicepresidente, para darle una vinculación al máximo nivel, y que los miembros sean Ministros o Viceministros.

c.- Las cuatro leyes establecen una priorización de grupos vulnerables, muy acorde con una de las dimensiones del derecho (estar libre de hambre), pero sólo Argentina y Brasil hacen mención a la inocuidad de los mismos, uno de los aspectos universales del derecho relacionado con la alimentación adecuada.

d.- Los procesos de construcción de estas leyes ha sido participativo y esto se refleja en una destacada participación de la sociedad civil organizada en sus estructuras de decisión, especialmente en Brasil, donde el CONSEA (órgano consultivo) tiene mayoría de la sociedad

¹⁴ Estos informes se pueden encontrar en la web de la Iniciativa: <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/infda.htm>

¹⁵ El derecho a la alimentación aparece en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), siendo posteriormente complementado con la Observación General No.12 de las Naciones Unidas, que reafirma su carácter vinculante. Las leyes también se incorporan en las Directrices Voluntarias ratificadas por 185 en 2004. En América Latina y el Caribe hay siete países que no han ratificado el PIDESC (Antigua y Barbuda, Belice, Bahamas, Cuba, Haití, San Kitts y Nevis y Santa Lucía), pero todos ellos ratificaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos y aprobaron, como miembros de FAO, las Directrices Voluntarias. Su compromiso es más moral que contractual, pero algunos de ellos han hecho un notable trabajo en pos del derecho a la alimentación, como Cuba.

¹⁶ La ley de Argentina hace más referencia a la creación de un programa nacional de seguridad alimentaria, y no tanto a la articulación de un sistema nacional de instituciones, responsabilidades, objetivos y fondos.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



civil. En Guatemala y Ecuador la sociedad civil y el sector privado tienen representación en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, órgano rector y decisorio sobre el tema.

e.- Algunas leyes (Guatemala y Ecuador) hacen mención expresa a los mecanismos de vigilancia y análisis de la seguridad alimentaria, pero ninguna de ellas incorpora actividades de prevención ni de reparación inmediata en caso de pasar hambre.

f.- Como tema pendiente, mencionar que no se tratan apenas los aspectos de justiciabilidad y los mecanismos para reclamar la violación del derecho a la alimentación. Hay que determinar instancias judiciales, cuasi-judiciales y administrativas a las que se puedan presentar reclamos y recursos de amparo por haberse violado el derecho a la alimentación. También habría que establecer unas penas determinadas en el código penal.

g.- Deberían incorporar una asignación presupuestaria acorde con la magnitud del problema, distinguiendo entre presupuesto necesario para mantener operativo el sistema nacional de seguridad alimentaria, y presupuesto para realizar programas de terreno para combatir la desnutrición. Además, no se asegura la progresividad en el gasto y la no regresividad del mismo, en ninguna de las leyes, lo cual iría acorde con el PIDESC y la obligatoriedad de la implementación progresiva pero constante. La ley de Guatemala establece un mínimo presupuestario y la de Ecuador un fondo para luchar contra el hambre (que nunca se hizo operativo), pero no dicen nada de un gasto social progresivo para garantizar el derecho a la alimentación.

h.- La Litigación estratégica y el desarrollo de jurisprudencia son todavía temas casi inéditos, ya que apenas hay casos planteados y resueltos con sentencia de violación de este derecho¹⁷. De hecho, apenas hay seis casos documentados de uso del derecho a la alimentación como argumento jurídico y que hayan tenido sentencias favorables. Y de ellos, algunos de ellos usan el derecho a la alimentación de manera tangencial y no como el tema central de la argumentación. Hace falta mucha más litigación estratégica a cargo de asociaciones de juristas y ONGs defensoras de los derechos humanos, para crear jurisprudencia. Recientemente se ha incorporado otro interesante caso en Argentina (septiembre 2007)¹⁸, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso como medida cautelar que el Estado nacional y el Gobierno de la provincia del Chaco deberán proveer de alimentos y agua potable a las comunidades indígenas Toba de la provincia, así como también de un medio de transporte y comunicación adecuados a cada uno de los puestos sanitarios, ya que son responsables principales de la vigencia efectiva de los derechos de los pueblos originarios. Esta resolución fue promovida por una acción interpuesta por el Defensor del Pueblo de la Nación, para modificar las deplorables condiciones de vida de estos grupos indígenas, que de manera regular aparecen en los diarios a causa de que los niños se están muriendo de desnutrición severa aguda.

¹⁷ En la web de la Red Internacional para los Derechos Económico, Sociales y Culturales apenas hay seis casos de jurisprudencia relacionados con el derecho a la alimentación: dos en Paraguay, dos en India, uno en Nigeria y uno en Suiza. Los casos de Paraguay usan como argumento más bien el derecho a la tierra y a tener una vida digna. http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw_results.htm?attribLang_id=13441

¹⁸ Como ejemplo de litigación estratégica, podemos mencionar el trabajo del Centro de Estudios Legales y Sociales de Argentina (www.cels.org.ar), que amablemente nos proporcionó la reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



6. ¿HA SIDO ÚTIL LA LEY DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE GUATEMALA? REFLEXIONES TRAS TRES AÑOS DE VIGENCIA

Guatemala es un país pequeño donde viven casi doce millones de habitantes, siendo un territorio mayoritariamente forestal y alberga una enorme biodiversidad que está progresivamente perdiendo por culpa de la deforestación y la ampliación de la frontera agrícola¹⁹. El ingreso promedio per cápita ha venido aumentando en los últimos años, pasando de 1.700 dólares anuales en 2000 a 2.130 en 2003²⁰. La agricultura representaba el 22,5% del PIB en 2002, aportando el 38,7% del empleo y las dos terceras partes de las exportaciones del país, en un contexto donde el 5% de la población tiene la propiedad del 70% de la tierra. La estructura productiva agraria es de naturaleza dual, básicamente dividida en un sector moderno, orientado hacia los cultivos de exportación (café, azúcar, banano, frutas y hortalizas), y un sector tradicional de agricultura predominantemente marginal orientado hacia el mercado interno y la subsistencia²¹.

En Enero de 2004 inició el Gobierno del Presidente Oscar Berger que desde el principio dio una notable visibilidad al tema del hambre y la seguridad alimentaria. En el equipo de Gobierno de Berger estaba Andrés Botrán, comisionado presidencial²² del Frente Nacional contra el Hambre. Durante los cuatro años de Presidencia de Berger, y con el impulso notable del Comisionado Botrán, la seguridad alimentaria se consiguió institucionalizar en el país como una verdadera política de Estado²³, involucrando a la sociedad civil, el sector privado, el Parlamento, el Defensor del Pueblo, la Universidad, la Iglesia e incluso los partidos de la oposición.

El Frente Nacional contra el Hambre fue poco a poco posicionando el combate al hambre crónica entre los diferentes sectores, consiguiendo que el tema se posicionara en los medios de comunicación y empezara a “sonar” como un tema serio de agenda pública. Todavía siendo Comisionado Presidencial, Andrés Botrán consiguió negociar un borrador de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional con la sociedad civil, representada por la Mesa Nacional Alimentaria, lo cual llevó varios meses pero fue un avance notable. Posteriormente, esa propuesta de ley fue impulsada en el Congreso, y negociada con los diferentes partidos políticos, para finalmente ser aprobada en Abril 2005²⁴.

Si vemos los avances institucionales, programáticos y presupuestarios de Guatemala desde la aprobación de la ley (ver abajo), podríamos concluir que la Ley ha estimulado el debate y la acción contra el hambre en el país, haciendo de la lucha contra el hambre una verdadera política de Estado y afianzando el derecho a la alimentación como instrumento legal que establece derechos y obligaciones hacia los hogares más vulnerables y ayuda a darle seguimiento a las acciones de Gobierno. A modo de ejemplo, al hacer el balance de los cuatro

¹⁹ Shriar, A.J. (2002)

²⁰ Banco Mundial (2003)

²¹ Carrera Cruz, J. (2001)

²² Esta figura era bastante anómala en el sistema institucional guatemalteco, ya que los Comisionados tenían categoría de ministro pero no tenían ministerio ni fondos.

²³ De hecho, el nuevo Gobierno de Alvaro Colom, que entró en activo en Enero 2008, ha mantenido las estructuras creadas en el Gobierno de Berger y mantiene la seguridad alimentaria como una de las grandes prioridades del Gobierno.

²⁴ Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Abril 2005,



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



años de Gobierno, el Vicepresidente de Guatemala, Eduardo Stein, destacó que se había hecho un análisis de cuanto había invertido el Gobierno de Guatemala en programas de lucha contra el hambre durante el mandato (auditoría interna de gasto público) llegando a la cifra de 1.100 millones de quetzales (143 millones de USD). Sea esta cifra real o no, al menos refleja un notable perfil de la inversión social en seguridad alimentaria del Gobierno, cosa que anteriormente no pasaba.

Esta ley transformó el Frente Nacional contra el Hambre (una anomalía institucional efímera) en la Secretaría Presidencial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (con carácter ministerial y bien anclada en el ordenamiento administrativo nacional, y por tanto permanente). Y el Comisionado Presidencial se transformó en Secretario. Además, esta ley reforzó el derecho a la alimentación en Guatemala, pues reconocía la seguridad alimentaria como un derecho y destacaba la obligación del Estado para garantizarlo a todos sus ciudadanos, reforzando el artículo correspondiente de la Constitución (que había estado olvidado y sin uso). Otro aspecto importante de la Ley SAN es que establece que hay que asignar los recursos necesarios y apropiados para acabar con la inseguridad alimentaria de la población, especialmente de la más vulnerable. Esta asignación presupuestaria incluye un mínimo presupuestario para programas de lucha contra el hambre, establecido en la ley, lo cual pone un suelo a los gastos y asegura su progresividad futura. Además de esta sostenibilidad institucional, que ya ha traspasado gobiernos de distinto color, tras la promulgación de la Ley SAN se han alcanzado los siguientes progresos concretos en el país:

- Establecimiento de un Consejo Nacional de seguridad alimentaria y nutricional (CONASAN) con participación de siete representantes de la sociedad civil, una secretaria Presidencial de SAN (SESAN) asesorada por una Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS) y un grupo de instituciones de apoyo (GIA) que articulan a la cooperación internacional.
- Fortalecimiento del Vice-ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN) que maneja aproximadamente el 60% del presupuesto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).
- Establecimiento de una Comisión Legislativa de Seguridad Alimentaria (CLSA) en el Congreso de la República.
- Creación de un Centro de Información y Coordinación de SAN (CICSAN) que funciona en la SESAN y recoge información de fuentes oficiales, analizando constantemente posibles situaciones de riesgo alimentario²⁵.
- Un Plan de Acción en Derechos Humanos 2007-2017 de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) que contempla el Derecho a la Alimentación como línea de intervención. Esta comisión tiene la función de velar porque el Derecho a la Alimentación (y el resto de Derechos Humanos) alcance mayores niveles de coordinación entre Ministerios e Instituciones del Organismo Ejecutivo vinculando a estas instancias con el organismo judicial y la Procuraduría de Derechos Humanos.

²⁵ <http://www.cicsan.gob.gt>



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



- Se encuentran en proceso de fortalecimiento una mesa técnica en SAN a lo interno de la Procuraduría de los Derechos Humanos que emitirá un informe anual con propuestas de correctivos a las políticas y planes de gobierno²⁶.
- Se han conformado 17 comisiones SAN a nivel departamental (CODESAN) y 74 comisiones SAN a nivel municipal (COMUSAN) que funcionan a lo interno de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fundamentados en la Ley de Descentralización. Estas comisiones ayudan a vincular acciones con la parte operativa de los Ministerios y ONGs locales.
- Se estructuró un Sistema de Pronóstico de Cosechas que unifica esfuerzos de distintos ministerios y secretarías, aunando esfuerzos con la cooperación internacional para determinar el crecimiento de los cultivos y prever situaciones de crisis alimentaria.
- Se ha concertado con la sociedad civil y con otros ministerios del Gobierno una Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica que funcionará como parte de las responsabilidades Ministeriales. En apoyo de esta estrategia, el Sistema de Naciones Unidas de Guatemala diseñó un programa de apoyo multiagencia para el 2008.
- Se aprobó recientemente, tras un amplio proceso de preparación y consenso, un Plan Estratégico Nacional de SAN (PESAN)²⁷. Previo a su aprobación por el CONASAN fue sometido a un exhaustivo ajuste por parte de los representantes sociales que dedicaron largas jornadas al consenso interno en la Instancia de Consulta y Participación Social (INCOPAS)²⁸.
- Existen tres iniciativas que involucran al sector privado, a través de la responsabilidad social empresarial, (i) *Banco de Alimentos de Guatemala* que acoge a las 10 empresas más fuertes de Guatemala vinculadas a la producción alimentaria y que donan alimentos para cubrir cinturones de pobreza que circundan el casco urbano de la ciudad capital. (ii) Dinamización de economías locales por medio de la producción de hortalizas frescas para la exportación en áreas vulnerables a la inseguridad alimentaria. En esta labor se dota a los pequeños productores de capacitación e insumos para producir y se la empresa contratista adquiere el compromiso de compra al final del ciclo. (iii) Proyecto de certificación de maíz para la industria nacional, con el objetivo de incentivar la compra local para programas de ayuda alimentaria, concretamente para que la maíz nacional se pueda usar para fabricar una papilla nutritiva denominada Vitacereal que se el reparte en comunidades vulnerables a la inseguridad alimentaria.

²⁶ Según lo establecido en la Ley SAN

²⁷ El proceso de construcción de este plan fue un notable ejercicio de planificación y validación conjunta, pues se desarrollaron más de 20 talleres a nivel regional y central, con una participación de 500 actores vinculados a la SAN.

²⁸ En el Artículo 25 de la Ley del SINASAN se crea la instancia de Consulta y Participación Social y según el reglamento estará conformado por representantes de los sectores indígena, campesino, empresarial, iglesias, académico, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres y colegios de profesionales.



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



- Finalmente, la sociedad civil guatemalteca ha tomado plena consciencia de la importancia del derecho a la alimentación como instrumento para conseguir que todos los guatemaltecos tengan acceso a un mínimo alimentario suficiente para llevar una vida digna. De hecho, en Guatemala hay una notable efervescencia de organizaciones, informes y acciones a favor de este derecho, siendo actualmente uno de los países más activos del mundo en este campo. Recientemente han aparecido numerosas publicaciones desde ciertos grupos que hacen referencia a este derecho y sus violaciones, bien sean desde un punto de vista del acceso a la tierra, del salario mínimo rural o del precio de las tortillas²⁹.

7. HOJA DE RUTA PARA HACER REAL EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN AMÉRICA LATINA: UNA PROPUESTA REAL

Con el fin de impulsar la garantía del derecho a la alimentación para todos los ciudadanos y de un posicionamiento duradero de la lucha contra el hambre en la agenda política de cada país, se sugieren los siguientes pasos. La cronología y secuencia de estos procesos dependerán de la situación particular de cada país, y bien pueden darse en paralelo o de manera secuencial.

Vía 1 (que no necesariamente la primera): Llevar el Derecho a la Alimentación a los Gobiernos

a.- Levantamiento de propuestas de ley, políticas y lineamientos relativos al derecho a la alimentación

Es importante identificar los proyectos de ley, decretos u otras instancias relativas al impulso de una ley definitiva del derecho a la alimentación con el fin de evitar duplicación de información y esfuerzos innecesarios. Recopilar material existente y modificarlo de acuerdo a los lineamientos y directrices del nuevo gobierno es crucial para avanzar en la generación de un proyecto de ley, o el establecimiento de una ley definitiva del derecho a la alimentación. Así mismo, experiencias de otros países afines pueden servir de ejemplo para construir un marco legal efectivo, adecuándolo a las realidades nacionales. Este levantamiento debería ser consensuado con los sectores claves del país, con el fin de generar un proceso participativo que integre las múltiples visiones a nivel gubernamental y de la sociedad civil.

b.- Responsabilidad de las instituciones del Estado frente al derecho a la alimentación: consenso y representatividad

El levantamiento y definición del marco legal para el derecho a la alimentación debería ser consensuado con los sectores claves del país, con el fin de generar un proceso participativo que integre las múltiples visiones a nivel gubernamental y de la sociedad civil. En este sentido, es fundamental establecer definiciones y conceptos comunes a los establecidos en los pactos internacionales, definiendo principios, normativas y contenidos mínimos para el impulso de proyectos y leyes del Derecho a la Alimentación. Asimismo, es importante clarificar los agentes responsables de la ejecución de este derecho, y las

²⁹ FIAN (2005); CIIDH (2006a); CIIDH (2006b); Pastoral de la Tierra(2007); FIAN-CIIDH (2007)



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



coordinaciones requeridas para ejecutarlo, con el fin de medir acciones e impacto de las mismas. El establecimiento del derecho a la alimentación debe incorporar una representación adecuada del Estado, es decir, un consejo integrado por representantes de los sectores más importantes (sociedad civil, sector privado etc).

En este sentido, una actividad, simbólica pero muy relevante de cara al compromiso político del Gobierno y el Congreso frente a sus ciudadanos, es la reafirmación de la voluntad de implementar progresivamente las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación³⁰, haciendo algún acto a lo interno de cada país. Las Directrices Voluntarias no tienen rango de tratado internacional, por lo que no necesitan ser ratificadas por los parlamentos nacionales una vez han sido firmadas por sus respectivos Gobiernos. Sin embargo, el acto simbólico de la adhesión y la firme voluntad del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de avanzar en leyes, apoyo presupuestario, diseminación de los derechos a los ciudadanos, e inserción en el ordenamiento jurídico nacional, puede convertirse en un notable revulsivo para conseguir acabar con el hambre en todos y cada uno de los países de la región.

Por otro lado, al ser la SAN una actividad multisectorial por naturaleza, tiene que haber una coordinación interministerial para que haya complementariedad y secuenciación entre las acciones destinadas a un grupo meta, que ha de ser el mismo para todos los actores (catastro único para todos los ministerios). Pero esto lleva implícito que hay que separar claramente el rol de planificación, coordinación y seguimiento (ejercido por una institución de coordinación), del rol operativo en el terreno y con las familias beneficiarias, que ha de seguir en manos de los ministerios sectoriales.

c.- Grupos vulnerables

El marco legal para el derecho a la alimentación debe considerar la identificación de grupos vulnerables. Si consideramos la doble dimensión que contiene el derecho a la alimentación, por un lado el derecho a estar libre de hambre y por otro el derecho a una alimentación adecuada³¹, la dicotomía de la universalidad de este derecho frente a la necesidad de focalización adquiere todo su sentido: focalización obligada para garantizar de manera inmediata a los más vulnerables el derecho a no padecer hambre y universalidad progresiva para garantizar a todos de manera progresiva el acceso y disfrute de una alimentación adecuada, con pertinencia cultural y conforme a los gustos de cada uno.

El enfoque de derechos de la seguridad alimentaria implica necesariamente la identificación de los grupos vulnerables que se ven afectados por la desnutrición y el hambre. América Latina y el Caribe es víctima de fuertes desigualdades que se manifiestan en la discriminación de grupos y personas, como los indígenas y minorías étnicas, los sectores rurales y las mujeres. Además, se considera personas vulnerables a los ancianos, los niños lactantes y pequeños, las mujeres embarazadas y lactantes, los discapacitados y enfermos, las personas víctimas de conflictos y las personas marginales de zonas urbanas.³²

d.- Presupuesto para garantizar el derecho a la alimentación

³⁰ <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>

³¹ Ver el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

³² FAO (2006)



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



El marco legal adecuado para garantizar el cumplimiento progresivo del derecho a la alimentación debe garantizar un mínimo presupuesto anual, adecuado a las necesidades y prioridades de cada país. Este presupuesto ha de ser progresivo, en la medida de las capacidades de cada gobierno, pero ha de cumplir varias funciones: a) asegurar la provisión de alimentos (o fondos para comprarlos) para los más vulnerables, b) proporcionar los medios para producir o comprar alimentos para los hogares con potencial, bien a través de actividades agropecuarias o no agrícolas, y c) velar por la inocuidad y la pertinencia cultural de los alimentos que consume toda la población del país.

Vía 2 (en paralelo o secuencial a la vía 1): Llevar el derecho a la alimentación a los ciudadanos

a.- Comunicación y capacitación sobre el derecho a la alimentación

Con el fin de promover y compartir experiencias relativas al derecho a la alimentación es fundamental impulsar acciones de comunicación, capacitación e información a los ciudadanos sobre el derecho a la alimentación. Para esto se deben realizar actividades tanto a nivel de la sociedad civil, instituciones de Gobierno, del Congreso o Asamblea Legislativa y el poder judicial, que son los tres actores principales a la hora de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación, así como ONGs involucradas en el tema y organismos internacionales, con el fin de coordinar acciones. También es importante desarrollar actividades de educación acerca del derecho a la alimentación, con centros escolares y de salud, municipios y otros donde la comunidad tenga representatividad.

b.- Justiciabilidad, cumplimiento de la Ley y coordinación

Para que el Derecho a la Alimentación pueda ser exigido por los ciudadanos es fundamental que forme parte de una constitución, y que se establezcan responsabilidades claras acerca de los organismos que lo coordinan y ejecutan. La sociedad civil debe estar informada y educada no sólo acerca de cuáles son sus derechos sino que también en lo relativo a quienes son los organismos responsables de aplicarlo y cuales son las instituciones, mecanismos y canales para poder reclamar la vulneración de este derecho y las acciones y mecanismos de reparación. La justiciabilidad de este derecho ha de contar con instancias judiciales (juzgados, tribunales, magistrados), cuasi-judiciales (oficinas de derechos humanos, procuradores y defensores del pueblo) y administrativas (instancias superiores de los propios ministerios que puedan revertir acciones que violan el derecho a la alimentación y tomar medidas reparadoras). Es importante también contar con un sistema judicial consciente y comprometido para hacer cumplir este derecho y castigar y reparar las violaciones. Hasta ahora, este derecho y otros DESC no parecen haberse introducido en corpus legal (y/o penal) de la mayoría de los países.

c.- Seguimiento y evaluación a nivel nacional

Es fundamental establecer responsabilidades y grado de participación de las instituciones involucradas en la ejecución del derecho a la alimentación para evaluar resultados. Para ello es crucial hacer un mapeo de los grupos de interés involucrados en la operacionalización del derecho a la alimentación determinando sus grados de influencia. Al



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



mismo tiempo es importante considerar los siguientes indicadores recomendados en el documento de FAO “El Derecho a la Alimentación en la Práctica”³³:

Indicadores Estructurales que miden la idoneidad de las estructuras jurídicas, información relativa a los derechos de propiedad y tenencia de tierras, normativas sobre inocuidad de alimentos y organismos de protección de consumidores

Indicadores de Proceso que facilitan información sobre programas de reforma agraria y micro crédito, suministros de agua potable, transferencia de tecnología agraria, generación de ingresos, alimentos por trabajo y prestación de asistencia sanitaria a las comunidades.

Indicadores de Resultado que registran los resultados de las medidas relativas al derecho a la alimentación.

8. ACCIONES LEGALES CONCRETAS EN FAVOR DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La idea detrás de este apartado no es tener una lista detallada de todas las posibles acciones que se pueden llevar a cabo en un país para hacer efectivo el derecho a la alimentación, si no la de presentar de manera sencilla unas propuestas basadas en experiencia de terreno para ser leídas por políticos, diputados, jueces, fiscales, procuradores de los Derechos Humanos, asesores y funcionarios de Gobierno. El objetivo es proporcionar una lista (incompleta) sobre acciones específicas del derecho a la alimentación que pueden ser promovidas bien todas, bien alguna, sin un orden fijo y sin ser las únicas posibles. Todos sabemos que los tomadores de decisiones tienen poco tiempo y mucha información y necesitan insumos “palatables” y tangibles para poder avanzar en la consecución del derecho a la alimentación para todos los ciudadanos.

Acciones para ser llevadas a cabo por instituciones del Estado (Gobierno, Parlamento y Jueces)

a.- Elaboración de una Ley de seguridad alimentaria y/o derecho a la alimentación³⁴.

Uno de los caminos para materializar el derecho a la alimentación para todos los ciudadanos y hacerlo una política de Estado es a través de la promulgación de una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que establezca el marco regulatorio que conforme el sistema nacional de SAN, y asigne un mínimo presupuestario a la operativización de dicho sistema. Actualmente hay cuatro países que ya tienen Ley de Seguridad Alimentaria y nueve que tienen propuestas de ley en discusión.

b.- *Sensibilización de funcionarios públicos (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial).*

A la hora de abogar por la operativización del derecho a la alimentación, se hace evidente la necesidad de sensibilizar a los funcionarios públicos sobre los DESC y específicamente sobre el derecho a la alimentación con el fin de hacer llegar conocimientos a través de la realización de actividades (seminarios, encuentros, reuniones).

³³ FAO (2006)

³⁴ Ver apartados 4 y 5 arriba



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



c.- *Formación sobre derecho a la alimentación.* Instituciones vinculadas a los derechos humanos, como la Procuraduría, la universidad, o ciertos organismos internacionales y no gubernamentales pueden organizar capacitaciones sobre el tema.

d.- Creación de la figura de Relator o Procurador nacional sobre derecho a la alimentación (u oficial en Procuraduría de Derechos Humanos). Existencia una persona permanente dedicada exclusivamente a la vigilancia del reconocimiento, respeto y materialización del derecho a la alimentación, priorizando inicialmente a los sectores vulnerables. En función de cada país y su problemática de desnutrición, esta persona podría ser un funcionario de la Procuraduría o Defensoría del Pueblo o un Procurador especial en función de la gravedad del problema.

e.- *Certificados de lesiones graves o de defunción por causas de desnutrición aguda severa.* Hasta ahora, según la mayoría de los protocolos médicos usados por los forenses, la desnutrición aguda severa no es causa de muerte, si no un condicionante más que induce una muerte por otras circunstancias (paro cardíaco, insuficiencia renal, etc). Esta acción persigue implementar una recomendación dictada por los Directores de los Sistemas Nacionales Forenses con el fin de que se reconozca la desnutrición aguda severa como una lesión grave (física o psicológica) o causa legal de muerte. Para ello, se hace necesaria la capacitación a médicos forenses y así tener certificados legales que luego puedan ser utilizados como pruebas forenses ante los jueces, para exigir la responsabilidad que sea el caso.

f.- *Creación de juzgados especializados en derechos económicos, sociales y culturales,* con el fin de impartir justicia en estos derechos y asegurar un debido proceso para las personas que accionen en este sentido. En algunos países, se podría habilitar un Juzgado especial para recoger y dar seguimiento a denuncias que usen el derecho a la alimentación como argumento legal.

Acciones para ser llevadas a cabo por y para las organizaciones no estatales (sociedad civil, sector privado, iglesias, universidad)

a.- *Sensibilización de la sociedad civil.* Campañas de educación y sensibilización de organizaciones de la sociedad civil y, si es necesario, apoyo a alianzas nacionales contra el hambre y por el derecho a la alimentación para actuar como plataforma que presione para el reconocimiento, respeto y materialización de este derecho.

b.- *Observatorio de seguridad alimentaria y nutricional y/o derecho a la alimentación.* Apoyo a la creación de un organismo (vigilante-observador) compuesto mayoritariamente por miembros dirigentes de la sociedad civil, especialistas nacionales e internacionales. La función de este observatorio sería la investigación y análisis de las condiciones socio-económicas, los grupos vulnerables, las causas estructurales y coyunturales del hambre y la desnutrición, y mediante informes, síntesis de políticas, seminarios y notas de prensa, ejercer de vigilantes para que el Estado cumpla progresivamente este derecho, tan ligado al derecho a la vida.

c.- Indicadores de seguimiento (reconocimiento, respeto y materialización del derecho a la alimentación).



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



Entre los indicadores de seguimiento dirigidos al reconocimiento, respeto y materialización del derecho a la alimentación, podemos mencionar los siguientes:

Número de denuncias recibidas y formalizadas por violación de este derecho

Número de dictámenes médicos legales por lesiones graves o causa de muerte provocadas por desnutrición aguda severa (daños físicos y psicológicos)

Número de sentencias condenatorias por violación de este derecho

Porcentaje de la Población que tiene conocimiento de este derecho

Porcentaje de Gasto Publico por persona

Salario mínimo rural y urbano frente al costo de la canasta básica alimentaria

d.- Desarrollo de mecanismos que faciliten las acciones colectivas por parte de la sociedad civil.

La falta de un procedimiento específico para reclamar la violación del derecho a la alimentación, que viene recogido en el PIDESC³⁵, no debe ser óbice para el no conocimiento de los casos por parte de los jueces, especialmente cuando este derecho aparece en la Carta Magna. De manera general, los extremadamente pobres y hambrientos son los menos organizados, los que menos pueden quejarse y los que menos acceso tienen a los tribunales y organismo cuasi-judiciales³⁶. En este punto se propone establecer mecanismos para facilitar el procedimiento de interposición de acciones colectivas, como aquellas establecidas en las leyes de protección del consumidor o aquellas usadas a nivel internacional en casos de derechos humanos. Además, hay que promover una mayor vinculación de colegios profesionales y colectivos de abogados y activistas sociales en aquellos procedimientos de litigación estratégica a favor del derecho a la alimentación, para ir creando jurisprudencia que ayuda a hacer avanzar este derecho.

9. A MODO DE EPÍLOGO

Aunque el camino es largo, estamos avanzando, y aunque vamos lentos, al menos marchamos y no nos detenemos ni retrocedemos; y por ahora vamos los primeros. Esta frase podría resumir el contenido de este trabajo en relación a los avances de América Latina y el Caribe en la realización progresiva del derecho a la alimentación para toda su población. Actualmente, la Región es el continente más avanzado en términos de leyes, instituciones, sensibilización y conocimiento público sobre derecho a la alimentación, aunque todavía queda muchísimo por hacer. El hecho de que la sociedad latinoamericana esté significativamente sensibilizada respecto a los problemas del hambre y demande la implementación de soluciones y el respeto por los derechos humanos tiene consecuencias que van más allá de su

³⁵ En este caso particular, el PIDESC carece de un instrumento legal internacional vinculante y aprobado por los países para canalizar, estudiar y dictaminar sobre las denuncias de violaciones de esos derechos. Desde hace más de 10 años se trabaja en un Protocolo Facultativo del PIDESC para abrir este espacio de reclamo y reparación.

³⁶ Esto ya fue bien recogido por Amartya Sen y Alex de Waal en sus análisis sobre las titulaciones de los hambrientos (o falta de ellas) y la falta de poder y representatividad de los más pobres para hacer oír su voz y reclamar su derecho a no morir de hambre. Ver A. Sen (1981) de Waal (1997)



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



territorio, presentando lecciones relevantes a otras regiones como Asia y África. En Asia ha habido un avance significativo en la India, pero no tanto en otros países; mientras que en África se cuenta con una constitución muy reconocida en Sudáfrica y un programa nacional para implementar el derecho a la alimentación en Sierra Leona, pero en ambos casos no se cuenta todavía con leyes, una institucionalidad fuerte ni casos de justicia legal que puedan ser usados para montar argumentación legal.

En la región hay cuatro leyes de Seguridad Alimentaria (Argentina, Brasil, Guatemala y Ecuador) y nueve proyectos de ley en discusión en Nicaragua, Panamá, Honduras, Perú, México, Paraguay, Bolivia, Costa Rica y Haití. Además, hay numerosos países donde los propios presidentes están impulsando programas nacionales prioritarios contra la desnutrición crónica infantil (Lula y el Fome Zero de Brasil, que fue el precursor de este impulso político, Evo Morales y el Desnutrición Cero de Bolivia, Alan García y el Programa de Desnutrición Crónica de Perú, Oscar Berger y el Programa de Erradicación de la Desnutrición Crónica de Guatemala, y Daniel Ortega y el Hambre Cero de Nicaragua). A estos países habría que sumarle a Panamá con el Presidente Torrijos, Alvaro Uribe en Colombia, Nicanor Duarte en Paraguay, entre otros que también han manifestado públicamente su apoyo a este tipo de acciones. Este impulso político a nivel nacional, sub-regional y regional³⁷, junto al desarrollo de los marcos legales que protegen el derecho a la alimentación, colocan a América Latina como la única región en desarrollo en la cual acabar con el hambre es una meta posible en nuestra generación, y que está a la vanguardia en la implementación del derecho a la alimentación para sus habitantes. Podemos hacerlo, queremos hacerlo y sabemos hacerlo. Por tanto, vamos a hacerlo antes del 2015.

³⁷ Que tiene su manifestación más evidente en las numerosas declaraciones públicas de apoyo que ha recibido la Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre”. Ver apartado 2. www.rlc.fao.org/iniciativa



SOBER

XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia,
Administração e Sociologia Rural



10. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICA

- Banco Mundial (2003). *La pobreza en Guatemala*. Banco Mundial, Washington DC.
- Carrera Cruz, J. (2001). *Situación actual y perspectivas de la agricultura en Guatemala*. Documentos Técnicos n° 4. Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- CEPAL (2007). Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007. CEPAL, Santiago, Chile.
- CEPAL (2007). Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago, Chile. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl>
- CEPAL/PMA 2007. El Costo del Hambre. Análisis del Impacto Social y Económico de la Desnutrición Infantil en América Latina. Resultados del Estudio en Centroamérica y República Dominicana. Santiago.
- CEPAL-FAO-PMA (2007). *Hambre y cohesión social: como revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y el Caribe*. FAO, Santiago, Chile. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/librocs.htm>
- CIIDH (2006). Alimentación, derecho desnutrido. Análisis de la política de seguridad alimentaria de Guatemala.
- CIIDH (2006). *Aún tenemos hambre... Situación del Derecho a la Alimentación en Guatemala a diez años de la firma de los Acuerdos de Paz*. Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos. www.ciidh.org.
- FAO (2006a). El derecho a la alimentación en la práctica. Aplicación a nivel nacional. FAO, Roma.
- FAO (2006b). El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo. FAO, Roma.
- FAO/CEPAL/PMA (2007). *Hambre y cohesión social: cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y el Caribe*. FAO, Santiago. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/librocs.htm>
- FIAN (2005). El derecho humano a la alimentación en Guatemala. Guatemala. <http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH280.pdf>
- FIAN-CIIDH (2007). Avances en la implementación del derecho a la alimentación en Guatemala. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/guatemalap.pdf>
- IMF (2006). *Regional economic outlook. Western Hemisphere*. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Naciones Unidas (2006). Informe del Relator Especial del Derecho a la Alimentación (Jean Ziegler) sobre su misión a Guatemala. Informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos en 18 Enero de 2006.
- Pastoral de la Tierra (2007). Informe alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala. Monitoreo de las directrices voluntarias. CONGCOOP, Pastoral de la Tierra Interdiocesana, CIIDH y REDSSAG.
- Sen, A (1981) Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Clarendon Press, Oxford.
- Shriar, A.J. (2002). Food Security, Land Use and Deforestation in Northern Guatemala. *Food Policy* 27 (4): 395-414.
- Waal. A.de (1997). Famine crimes. Politics and the disaster relief industry in Africa. James Currey, Oxford.

LEYES

- ARGENTINA, Ley del Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. Enero 2003. <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PA/normativa/ley25724.asp>
- GUATEMALA, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Abril 2005, <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2005/gtdcx32-2005.pdf>
- ECUADOR, Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Abril 2006.- <http://apps.congreso.gov.ec/sil/documentos/autenticos/22-631.pdf>
- BRASIL, Ley de Creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, n°. 11.346 Septiembre 2006. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm
- COSTA RICA, Ley marco de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional http://www.fao.or.cr/docs/propuesta_ley_marco_sam.pdf
- NICARAGUA, Ley de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional <http://legislacion.asamblea.gob.ni/sileg/iniciativas.nsf/01c00d5076037b5b062572d00072bee8/caf29f2bb00d13dd06256886005796dc?opendocument&tableRow=3.1#3>.
- MÉXICO, Ley de planeación para la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional <http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/7575>
- PERÚ, Ley del derecho a una alimentación adecuada. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/tradoc_condoc_2006.nsf/porley/01390/\\$file/01390.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/tradoc_condoc_2006.nsf/porley/01390/$file/01390.pdf)
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pacto que incorpora el Derecho a la Alimentación. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm