Derecho a la alimentación adecuada en América Latina y el Caribe

Desafíos y claves para su garantía, protección y realización

serie textos

Laura Pautassi
Maximiliano Carrasco
(compiladores)

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

EU
DE
BA

FACULTAD DE DERECHO
SERIE TEXTOS

FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Decano
Dr. Alberto J. Bueres

Vicedecano
Dr. Marcelo Gebhardt

Secretaria Académica
Dra. Silvia C. Nonna

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES

Directora
Mary Beloff

Subdirector
Luis R. J. Sáenz

Secretario
Lautaro Furfaro

Secretaria
Magdalena Belén Rochi Monagas

Esta colección, integrada por las series Estudios, Tesis y Textos, representa un esfuerzo conjunto del Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y la Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba).

La serie "Textos" tiene por objeto poner a disposición de los estudiantes, en forma sistemática y accesible, artículos y otros materiales habitualmente requeridos como lectura obligatoria por diferentes cátedras de la facultad que hasta el momento se encontraban dispersos. en esta inteligencia, pretende además servir de vehículo para que los estudiantes accedan –en versiones en castellano– a artículos fundamentales para las diferentes materias, originalmente escritos en lenguas extranjeras.

Esta serie intenta, asimismo, estimular la producción de textos inéditos preparados especialmente para satisfacer los requerimientos de los cursos.

El objetivo final de la serie "Textos" es el de contribuir, con nuevos aportes, a la discusión y a al reformulación de la enseñanza del Derecho en la Argentina.

Derecho a la alimentación adecuada en América Latina y el Caribe

Desafíos y claves para su garantía, protección y realización

Laura Pautassi
Maximiliano Carrasco
(compiladores)

serie textos

FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

EUDEBA

Derecho a la alimentación adecuada en América Latina y el Caribe : desafíos y claves para su garantía, protección y realización / Laura Pautassi ... [et al.] ; compilación de Laura Pautassi ; Maximiliano Carrasco. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Eudeba, 2022.
Libro digital, PDF - (Facultad de Derecho. Textos)

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-950-23-3261-1

1. Derecho a la Alimentación. I. Pautassi, Laura, comp. II. Carrasco, Maximiliano, comp.

CDD 344.033

Eudeba
Universidad de Buenos Aires

1° edición: mayo de 2022

© 2022
Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

© Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, UBA, 2022
Av. Figueroa Alcorta 2263, CABA
www.derecho.uba.ar

Diseño de tapa: Silvina Simondet
Corrección y composición general: Eudeba

Impreso en la Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723

LA FOTOCOPIA MATA AL LIBRO Y ES UN DELITO

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

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

Índice

Prólogo

Miriam Ciscar..... 11

Prólogo

Laura Elena Carrillo Cubillas..... 13

Introducción. El derecho a la alimentación adecuada en la agenda de América Latina y el Caribe

Laura Pautassi y Maximiliano Carrasco..... 15

Capítulo 1. Etiquetado frontal de alimentos en la Argentina: el camino a seguir

Valentina Castagnari y Paola Bergallo..... 27

Capítulo 2. Indicadores de progreso para el derecho a la alimentación adecuada en ocho países de América Latina

Laura Elisa Pérez Gómez, Ivet Miriam Pérez Molina, Laura Pautassi, Candela Loreti y Rocío Riesco..... 73

Capítulo 3. Los ODS en escuelas primarias situadas en barrios ambientalmente vulnerados: enfoque hambre cero y cambio climático en la Argentina y España

María Eugenia González Cuidet y María Rosario Alonso Ibáñez..... 155

Capítulo 4. Malnutrición en los estudiantes universitarios de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

Roberto Laura Barrón y Rossicela Belén Pinedo López..... 187

Capítulo 5. Políticas públicas brasileiras para o atendimento ao ODS 12.3: a experiência do município de Joinville, Brasil, para a redução do desperdício de alimentos

Gabriella Natallia Corrêa Kerber, Suiany Zimermann Bail,, Yoná da Silva Dalonso, Fernanda Brandão Lapa 205

Capítulo 6. Chile: políticas de restricción de alimentos ultraprocesados en niñas y niños para la reducción del sobrepeso y la obesidad

María Angélica Fellenberg y Nicolás Cobo..... 233

Capítulo 7. Cambio climático en Colombia: política pública y mitigación de efectos en el departamento de Nariño

Isabel Goyes Moreno, Aura Cecilia Torres Burbano y Jaime Andrés Bastidas Rosero 261

Capítulo 8. La autonomía alimentaria: hacia un cambio de paradigma del derecho a la alimentación en el espacio urbano. Una mirada desde México y Colombia

María Victoria Fernández Molina, Martha Tarasco Michael, Olga Restrepo-Yepes, Liliana Gallo Consuegra, Gloria Liliana Duque-Chica y César Augusto Molina-Saldarriaga..... 285

Capítulo 9. Incidencias en la seguridad alimentaria del (des)equilibrio en los contratos entre las cadenas de supermercados y sus proveedores: la situación de Costa Rica y Honduras

Hugo Alfonso Muñoz Ureña, Javier David López Padilla, Rosaura Fonseca Rodríguez y Jillian Miranda Monge..... 321

Capítulo 10. Medición de la inseguridad alimentaria en los hogares pertenecientes a la zona rural de la cuenca del río Paute de la provincia del Azuay, Ecuador

Otilia Vanessa Cordero-Ahiman, Jorge Leonardo Vanegas-Ruiz, Luis Rodrigo Mendieta Muñoz, Pablo Aníbal Beltrán Romero y María Elena Quinde Lituma 353

Capítulo 11. Modelo de las limitantes al derecho a la alimentación en un territorio vulnerable: el caso de Guatemala

Jorge Pernillo, María Isabel Orellana, Lorena López-Donado, Ana Tobar, Iris Cotto, Odette Sanabria y Claudia Mazariegos..... 373

Capítulo 12. Seguridad alimentaria y personas en situación de movilidad: el caso de los migrantes en México

Magda Yadira Robles Garza, Myrna Berenice Hinojosa García, Lillian Sánchez Calderoni, Oscar Flores Torres, Diego García López y Vanessa Gutiérrez Espinosa..... 397

Capítulo 13. La utilización de los indicadores de progreso del Protocolo de San Salvador y el fortalecimiento de las capacidades estatales para la garantía del derecho a la alimentación en el Paraguay

Milena Pereira Fukuoka, Camilo Filártiga Callizo, Adriana Lezcano, Alejandra Saucedo, Analía Martínez, Coralie Arbo y Marco Caballero 419

Capítulo 14. Pacientes hospitalizados en Uruguay desde un enfoque del derecho a la alimentación

Myriam De León Rodríguez, Florencia Ceriani, Alejandra Texeira y Celeste Quiroga 455

Capítulo 15. Mujeres privadas de libertad con hijas e hijos en Uruguay desde un enfoque del derecho a la alimentación

Andrea Echegoyen, Gabriela Fajardo, Alejandra Girona, Raquel Rodríguez, Ana Laura Meroni, Florencia Ceriani, Ana Lucía Parma, Raquel Sánchez y Gloria Canclini..... 471

Capítulo 16. Lineamientos de planificación y legislación de políticas agroalimentarias para el cese de expresiones de violencia alimentaria: el caso de Venezuela

María José Iciarte García, Juan Fernando Marrero C. y Saúl Elías López..... 493

Capítulo 17. Derecho a la alimentación adecuada y COVID-19. Recomendaciones para los Estados

Maximiliano Carrasco, Bessy Margoth Nazar Herrera, Juan Diego Restrepo Yepes, Yoná da Silva Dalonso y Gloria Canclini..... 535

Las autoras y los autores..... 549

Prólogo

La publicación de este libro llega en un momento sin precedentes a nivel mundial a causa de la pandemia de COVID-19. Esta situación amenaza el logro de los retos establecidos en la Agenda 2030 y pone en jaque la seguridad alimentaria en la región. Como establece el informe "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo" de 2020 de la FAO, las cifras de personas subalimentadas a nivel mundial antes de la pandemia llegaban a casi 690 millones, pudiendo aumentar entre 83 y 132 millones en los próximos años como consecuencia de la pandemia.

El acceso a dietas saludables se dificulta para muchas personas a raíz de la recesión económica generada por la pandemia de COVID-19, creando un aumento de la inseguridad alimentaria y de todas las formas de malnutrición, en particular el retraso del crecimiento, la emaciación, el sobrepeso y la obesidad.

Desde la Cooperación Española estamos convencidos de que el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) solo pueden conseguirse potenciando las alianzas multi actor con asociaciones mundiales sólidas y a través de una cooperación innovadora que lidere decisiones basadas en la evidencia.

En esa línea, junto al Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre 2025 de la FAO, en 2011 apoyamos la creación del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe (ODA-ALC). Esto ha revertido en una interesante Cooperación Sur-Sur que ha contribuido a la creación del Observatorio del Derecho a la Alimentación en España (ODA-E), y a una mayor concienciación en nuestros países de la importancia de trabajar el ODS 2 bajo el enfoque del derecho humano a una alimentación adecuada. Dichos esfuerzos han sido fortalecidos mediante el programa "Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO", una iniciativa conjunta del Gobierno de México, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la FAO y los nueve países en los que el Programa tiene incidencia.

Esta es una red regional multidisciplinaria conformada por más de 80 instituciones académicas de 17 países de la región, instituciones interesadas en promover la generación, intercambio y gestión de conocimiento en torno al

análisis de legislaciones y políticas públicas con incidencia en el ODS 2 que quiere conseguir "Hambre Cero".

A pesar de ser una red académica comprometida con el logro del ODS 2, destaca también por el apoyo al ODS 17 "Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible", objetivo que toma aún más relevancia en estos momentos de crisis mundial. Asimismo, la red académica destaca por la minuciosidad en la aplicación del enfoque de género, que se ve reflejado en sus trabajos de investigación, reconociendo que sin igualdad de género es imposible alcanzar el resto de los ODS, y en concreto el ODS2. El ODA-ALC ha sabido aliarse con el Frente Parlamentario Contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC), ofreciendo el apoyo de su red y sus capacidades ante cualquier oportunidad de actuación que el mundo parlamentario requiera en este ámbito.

Este libro forma parte de la VIII Convocatoria de Investigaciones del ODA-ALC correspondientes al año 2019. En esta publicación, coordinada desde la Universidad de Buenos Aires, Argentina, se puede encontrar la recopilación de las investigaciones proporcionadas por universidades de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Ecuador, España, Guatemala, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Entre sus principales temáticas se encuentran: los indicadores de Derechos Humanos con reflexiones y relaciones con las metas de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en especial del ODS 2), el análisis crítico de legislación y/o políticas públicas relativas a sobrepeso y obesidad, la protección del derecho de los consumidores en materia de seguridad alimentaria y nutricional, las políticas de pérdidas y desperdicios de alimentos, la seguridad alimentaria y cambio climático en la región, la seguridad alimentaria y nutricional en territorios rezagados y la seguridad alimentaria y nutricional en grupos poblacionales vulnerables.

Finalmente, quiero terminar agradeciendo a todas aquellas académicas, académicos y estudiantes que han formado parte de la presente publicación por su compromiso con una región Hambre Cero. También, hacer una mención especial al Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre del Programa España–FAO, por facilitar estos esfuerzos.

Miriam Ciscar
Jefa del Departamento de Cooperación Sectorial de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Prólogo

Es para mí un privilegio presentar esta publicación, que materializa una suma de esfuerzos entre el Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe, sus instituciones, sus miembros y todas las personas involucradas en la elaboración y divulgación de las investigaciones contenidas en la presente obra. Agradezco su invaluable aportación a la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición que enfrenta nuestra región.

Este libro representa el escenario idóneo para reiterar el compromiso del gobierno de México, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), de procurar la continuidad del trabajo coordinado que se ha realizado con los países de la región, así como con actores clave, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), con la intención de impulsar y facilitar la cooperación para el desarrollo.

La emergencia sanitaria causada por la pandemia de COVID-19 ha presentado nuevos y complejos desafíos que se enmarcan en un contexto latinoamericano de amplias carencias; especialmente, se ha puesto en evidencia la falta de acceso a la salud y a la seguridad alimentaria y nutricional. Por esta razón, es necesario fortalecer los esfuerzos encaminados a la consecución de los Objetivos de la Agenda 2030, manteniendo el compromiso de erradicar el hambre y garantizar el derecho fundamental a una alimentación adecuada.

En este contexto, es importante mencionar que el programa Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO, mecanismo que impulsa la seguridad alimentaria y nutricional, además de la reducción de la pobreza rural, ha logrado resultados significativos en la región. De manera especial, en los países directamente involucrados en la iniciativa: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

A través de Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO, el gobierno de México está apoyando, paralelamente, el desarrollo de investigaciones académicas sobre el derecho a la alimentación adecuada, en el marco del Observatorio del Derecho a la Alimentación de América Latina y el Caribe.

Es menester destacar que la cooperación intergubernamental que propicia el programa se ve fortalecida con las aportaciones de las instituciones universitarias, porque permiten la oportuna toma de decisiones basadas en evidencias, así como el planteamiento de argumentos sólidos desde una visión académica y la construcción de capacidades a lo largo del ciclo de las políticas públicas.

Les invito a explorar y analizar las investigaciones incluidas en esta obra, las cuales suponen una valiosa oportunidad para fortalecer y consolidar nuestra responsabilidad y compromiso a contribuir con la recuperación de nuestra región y la promoción del desarrollo humano sustentable.

Laura Elena Carrillo Cubillas
Directora Ejecutiva
Agencia Mexicana de Cooperación Internacional
para el Desarrollo

Introducción

El derecho a la alimentación adecuada en la agenda de América Latina y el Caribe

Laura Pautassi y Maximiliano Carrasco

El derecho a la alimentación adecuada, en tanto derecho humano, es interdependiente del ejercicio de otros derechos –en especial, de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales–. La importancia de su satisfacción y, también, de la definición de su alcance –tanto en términos de disponibilidad como de accesibilidad, sostenibilidad y adecuación– resulta central en la agenda regional de América Latina y el Caribe, y requiere de respuestas estatales urgentes y oportunas.

El cumplimiento de las obligaciones con respecto a la alimentación afecta a los tres poderes del Estado y requiere que estas se traduzcan en normas, legislación, políticas, programas, garantías en torno al acceso a la justicia y sentencias judiciales que reconozcan e incorporen su condición de derecho humano de cada persona. En concordancia, cada Estado debe rendir cuentas de su accionar en el cumplimiento de sus obligaciones, que trascienden la esfera interna para incluir los mecanismos de monitoreo internacional y regional a tal efecto y sobre la base de los principios rectores de derechos humanos.

La presente publicación da cuenta de estos procesos en los países de América Latina, a partir de los resultados finales de investigaciones seleccionadas en el marco de la VIII Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC).

El ODA-ALC, creado en el año 2011, es una red conformada en la actualidad por más de 80 universidades de 17 países de la región[1], y entre sus principales

1. Desde sus inicios el ODA-ALC ha contado con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a través de su Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (IALCSH), financiado por la Cooperación Española. Dichos esfuerzos han sido fortalecidos mediante el programa "Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO", una iniciativa conjunta del Gobierno de México, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la FAO y los nueve países en los que el Programa tiene incidencia.

objetivos se encuentra la elaboración de estudios e investigaciones en relación con la garantía, protección y realización del derecho humano a la alimentación adecuada. Muchas de las investigaciones que presentan las universidades suelen contener diagnósticos respecto del derecho a la alimentación en diferentes países de la región y resaltan también desafíos aún pendientes, a la vez que se destacan aspectos que desde la academia se consideran claves para el derecho a la alimentación adecuada. De allí el título de este libro, que se suma a una serie de publicaciones regionales y nacionales surgidas en el marco de esta red.[2]

En relación con la VIII Convocatoria de Investigaciones del ODA-ALC, esta fue lanzada en enero de 2019 en un contexto en el cual la región se estaba alejando del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 sobre "Hambre Cero", que consiste en "poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible". Así, de acuerdo con lo señalado por el Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018 de FAO, la subalimentación había aumentado en la región por tercer año consecutivo, alcanzando 39,3 millones de personas (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2018).[3] Por otro lado, también se observó un aumento del sobrepeso y la obesidad en la población, y se advirtió respecto de las profundas desigualdades sociales y económicas en la región y de los intensos cambios que afectaron los sistemas alimentarios, así como del fenómeno de migración forzada especialmente en el norte de Centroamérica, señalando la particular situación de la población rural y su alta inseguridad alimentaria, así como su mayor sensibilidad a las crisis económicas, políticas y climatológicas (CEPAL, 2018: 13).

En ese sentido, la Convocatoria planteó como objetivo generar evidencias en apoyo del fortalecimiento, implementación y/o monitoreo de legislaciones y políticas públicas de la región en resguardo del derecho humano a una alimentación adecuada. A la vez, se buscó fomentar que las investigaciones resultaran de utilidad para tomadores y tomadoras de decisiones, especialmente para los aliados estratégicos de la red académica, tales como los Frentes Parlamentarios contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC), el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS) de

2. El detalle de las publicaciones puede encontrarse en: http://www.oda-alc.org/publicaciones/

3. Estos números se agravaron en los años subsiguientes. Así, en la publicación "Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe" del año 2019, se señaló como último dato disponible el de 42,5 millones de personas subalimentadas en la región (FAO, OPS, WFP y UNICEF, 2019), y en la publicación del año 2020, la última cifra disponible sobre personas subalimentadas en Latinoamérica y el Caribe ascendió a 47 millones de personas, la cual podría continuar agravándose por el incremento de la pobreza en la región en el contexto de la pandemia de COVID-19 (FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF, 2020).

la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros.

Los lineamientos generales de investigación definidos fueron dos. Por un lado, se propuso que las investigaciones presentaran un análisis crítico y recomendaciones sobre legislación y/o políticas públicas relativas a: i) protección del derecho de consumidores en materia de seguridad alimentaria y nutricional, con énfasis en derecho a la información, etiquetado de alimentos y/o protección de la infancia; ii) pérdidas y desperdicios de alimentos en la región, con énfasis en sostenibilidad ambiental; iii) seguridad alimentaria y nutricional en territorios rezagados y/o grupos poblacionales con alta vulnerabilidad ambiental y/o presiones migratorias, tales como comunidades indígenas o afrodescendientes, migrantes, entre otros; iv) seguridad alimentaria y cambio climático en la región y v) procesos inclusivos de desarrollo en territorios rezagados con alta vulnerabilidad. Por otro lado, la Convocatoria alentó la presentación de investigaciones sobre Indicadores de Derechos Humanos con reflexiones y relaciones con las metas de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y en especial para el ODS 2.[4]

Las diferentes investigaciones que resultaron seleccionadas en la Convocatoria tuvieron una instancia de presentación de informes finales en el IX Encuentro Regional del ODA-ALC, celebrado en el Centro de Formación de la Cooperación Española de la ciudad de La Antigua, Guatemala, en el mes de septiembre de 2019, y durante el año 2020 se realizó el trabajo de edición de los artículos finales de las investigaciones.[5]

Esta culminación del libro en el año 2021, luego de atravesar un año 2020 claramente marcado por la pandemia de COVID-19, hace que se haya considerado la inclusión de un capítulo final, con el objetivo de acercar un repaso por documentos del Sistema Universal y del Sistema Interamericano de derechos humanos sobre COVID-19 y con la identificación de las referencias al derecho humano a la alimentación adecuada en el contexto de la pandemia, a la vez que

4. Dentro del eje de indicadores, se invitó a las universidades a contribuir con sus investigaciones en la construcción de información en torno al derecho a la alimentación adecuada sobre la base de indicadores de progreso, con el objetivo de medir el grado de cumplimiento de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, así como al análisis de los informes presentados por los Estados parte ante el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS) y al seguimiento a las recomendaciones realizadas a los Estados.

5. Sobre este punto queremos destacar el trabajo de edición de Mónica Urrestarazu y mencionar el financiamiento obtenido por el Proyecto de Investigación y Desarrollo en Áreas Estratégicas con Impacto Social (PIDAE) de la Universidad de Buenos Aires titulado "Desafíos regulatorios y de políticas públicas para la garantía y protección del Derecho a la Alimentación Adecuada". Agradecemos al Dr. Marcelo Alegre, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, por su apoyo y compromiso con las investigaciones desarrolladas por el Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (Grupo DSPP), y a la Dra. Mary Beloff, Directora del Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, por permitir concretar la presente publicación. Asimismo, agradecemos a Javiera Vega Rivadeneira, consultora de la FAO, por su apoyo constante a las tareas del ODA-ALC, incluyendo el seguimiento y colaboración con las publicaciones.

se presenta una síntesis de la "Declaración Regional del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe ante el COVID 19".

En cuanto a los artículos finales de las investigaciones seleccionadas en la VIII Convocatoria de Investigaciones del ODA-ALC, son presentados en esta obra como capítulos, y ordenados por orden alfabético por países.[6] El detalle es el siguiente:

En el capítulo 1, denominado "Etiquetado frontal de alimentos en la Argentina: el camino a seguir", Valentina Castagnari y Paola Bergallo (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina) señalan la importancia de que la Argentina avance en la regulación del etiquetado frontal de alimentos, tal como lo han logrado otros países de la región. En ese sentido, destacan el potencial de esta herramienta para informar a los consumidores e inducirlos a tomar decisiones de consumo más saludables, preservando simultáneamente su libertad de elección individual, a la vez de su capacidad de generar incentivos para que la industria alimentaria reformule sus productos y mejore su calidad nutricional. Asimismo, las autoras destacan que para el logro de una mejora en la salud de la población será necesario además del etiquetado frontal de alimentos contar con otras políticas que ayuden a transformar los entornos obesogénicos en entornos saludables. Entre ellas, expresan que podrían considerarse herramientas ya utilizadas también en otras experiencias de la región como la prohibición de la publicidad, promoción y patrocinio de alimentos de baja calidad nutricional, la protección especial de los entornos escolares y las políticas fiscales, así como la realización de campañas de concientización y educación nutricional.

En el capítulo 2, titulado "Indicadores de progreso para el derecho a la alimentación adecuada en ocho países de América Latina", Laura Elisa Pérez e Ivet Miriam Pérez Molina (Universidad Nacional Autónoma de México) y Laura Pautassi, Candela Loreti y Rocío Riesco (Universidad de Buenos Aires) analizan el grado de cumplimiento de las obligaciones contenidas en el derecho a la alimentación adecuada en América Latina y el Caribe, partiendo de la metodología establecida para el monitoreo del Protocolo de San Salvador y de la información oficial presentada por ocho Estados en los informes elevados al Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS). El abordaje se realiza desde el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) y se analizaron los informes presentados por Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay, identificándose los avances y los núcleos críticos respecto al cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada. El análisis se concentra en tres tipos de indicadores (estructurales, de proceso y de resultados) y se examina la información provista por cada Estado respecto a las categorías centrales en derechos humanos, como la recepción del derecho, el contexto financiero y los compromisos pre-

6. En el caso de investigaciones desarrolladas por universidades de más de un país, se presentan ordenadas en función del primer país por orden alfabético.

supuestarios, capacidades estatales y principios rectores, como la obligación de implementar toda acción respetando el principio de igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y a la información. En las conclusiones y recomendaciones destacan la relevancia de la producción de información periódica y actualizada, como también el valor del monitoreo internacional.

El capítulo 3 se denomina "Los ODS en escuelas primarias situadas en barrios ambientalmente vulnerados: enfoque hambre cero y cambio climático en la Argentina y España". En él, las autoras María Eugenia González Cuidet (Universidad del Salvador, Argentina) y María Rosario Alonso Ibáñez (Universidad de Oviedo, España) plantean como objetivo analizar cómo se abordan los ODS "Acción por el clima" y "Hambre cero" en los cursos de segundo ciclo de enseñanza primaria de colegios públicos ubicados en barrios ambientalmente vulnerados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el Área Central Metropolitana de Asturias. Para ello, realizan un repaso por diferente normativa y por los diseños curriculares escolares y señalan que existe un abordaje de temáticas que se podrían asociar con los ODS referidos, aunque al momento de analizar la implementación de dichos contenidos en las escuelas seleccionadas, advierten la ausencia de políticas de capacitación sobre los ODS. Destacan las autoras como aspecto positivo las acciones y los programas desarrollados en las escuelas de gestión pública a fin de fomentar la alimentación saludable y la protección del ambiente en general. Sin embargo, consideran que importaría un gran avance en el goce efectivo del derecho a la alimentación implementar, dentro de las escuelas, ejes tendientes a explicar y desarrollar las temáticas "Hambre cero" y "Acción por el clima", como también abordar la problemática de la población que asiste a los establecimientos en situaciones de vulnerabilidad alimentaria y ambiental.

En el capítulo 4, titulado "Malnutrición en los estudiantes universitarios de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia", Roberto Laura Barrón y Rossicela Belén Pinedo López (Universidad Mayor de San Andrés -UMSA-, Bolivia) resaltan la necesidad de lograr una alimentación saludable en estudiantes universitarios y en la población en general. El trabajo pone el foco en estudiantes universitarios de la UMSA, y advierte respecto de cambios en los patrones de consumo de alimentos, con una disminución en el consumo de alimentos nutritivos y una incorporación del consumo en exceso de alimentos procesados, los cuales se alejan de una alimentación saludable. El autor y la autora también señalan que este problema es inadvertido por las autoridades universitarias, quienes no plantean políticas que puedan remediar la situación. En ese sentido, proponen la puesta en marcha de políticas específicas por parte de la Universidad. Así, señalan entre las propuestas la creación de una normativa que regule la calidad y el precio de los alimentos dentro de las facultades y los predios universitarios, el fomento de la investigación en temas que involucren el derecho a la alimentación y la creación de conciencia sobre la alimentación saludable.

En el capítulo 5, denominado "Políticas públicas brasileiras para o atendimento ao ODS 12.3: a experiência do município de Joinville, Brasil, para a redução do desperdício de alimentos", Gabriella Natallia Corrêa Kerber, Suiany Zimermann Bail, Yoná da Silva Dalonso y Fernanda Brandão Lapa (Universidad de la Región de Joinville -UNIVILLE-, Brasil) se centran en la importancia que reviste avanzar en políticas para la reducción de la pérdida y desperdicio de alimentos como una de las estrategias para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional y para la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. El capítulo acerca un repaso por legislación existente y proyectos de ley vinculados con la temática a nivel nacional y estadual, y pone el foco también a nivel local de Joinville, localidad de la cual se presenta, asimismo, un cálculo de los desperdicios de alimentos sobre la base de información pública y otra de organizaciones que trabajan con la colecta y donación de alimentos.

El capítulo 6 se titula "Chile: políticas de restricción de alimentos ultraprocesados en niñas y niños para la reducción del sobrepeso y la obesidad". En él, María Angélica Fellenberg y Nicolás Cobo (Pontificia Universidad Católica de Chile) plantean la preocupación por el aumento del sobrepeso y la obesidad especialmente en la infancia. Entendido el consumo de alimentos altamente energéticos o calóricos y con bajo aporte de otros nutrientes como un factor relevante en el desarrollo del sobrepeso y la obesidad, el capítulo presenta un análisis crítico y comparado de políticas de restricción de alimentos ultraprocesados en niñas y niños para la reducción del sobrepeso y obesidad. Entre sus conclusiones, los autores resaltan el carácter multifactorial del sobrepeso y la obesidad, por lo que políticas públicas como la Ley de Etiquetado en Chile abordan solo una parte de los factores que llevan al aumento de ambos, debiendo así complementarse con otro tipo de políticas que permitan a las personas desenvolverse en un ambiente no obesogénico.

En el capítulo 7, titulado "Cambio climático en Colombia: política pública y mitigación de efectos en el departamento de Nariño", Isabel Goyes Moreno, Aura Cecilia Torres Burbano y Jaime Andrés Bastidas Rosero (Universidad de Nariño, Colombia) realizan una revisión de los principales compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano en relación con el cambio climático y la forma en que se han implementado con miras a reducir sus efectos y minimizar su impacto, y también se detienen en la situación particular en el Departamento de Nariño. En el trabajo, las autoras y el autor resaltan la necesidad de prestar especial atención al cambio climático en tanto se trata de un fenómeno que afecta la calidad de vida de los seres humanos, de la naturaleza y de todas las demás especies vivientes, constituyendo, de ese modo, un factor que ha de comprometer cada vez en mayor medida la posibilidad de satisfacer el derecho a la alimentación adecuada de millones de personas.

El capítulo 8 se denomina "La autonomía alimentaria: hacia un cambio de paradigma del derecho a la alimentación en el espacio urbano. Una mirada desde

México y Colombia", y es autoría de María Victoria Fernández Molina y Martha Tarasco Michael (Universidad de Anahuac, México), Olga Cecilia Restrepo-Yepes, Liliana Gallo Consuegra y Gloria Liliana Duque-Chica (Universidad de Medellín, Colombia), y César Augusto Molina-Saldarriaga (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia). El trabajo acerca una mirada atenta sobre el fenómeno de los asentamientos humanos de desarrollo incompleto y la violación sistemática de derechos humanos en ellos producida, y pone el foco en el derecho a la alimentación, uno de los menos analizados en estudios sobre políticas públicas y ordenamiento territorial. El capítulo hace hincapié en la importancia de retomar el paradigma de la autonomía alimentaria y la agricultura familiar en las ciudades y da cuenta de iniciativas previas desarrolladas con éxito en Colombia y México, y reflexiona sobre los "ecobarrios" como estrategias de seguridad y soberanía alimentaria.

El capítulo 9 "Incidencias en la seguridad alimentaria del (des)equilibrio en los contratos entre las cadenas de supermercados y sus proveedores: la situación de Costa Rica y Honduras" es autoría de Hugo Alfonso Muñoz Ureña (Universidad de Costa Rica), Javier David López Padilla (Universidad Nacional Autónoma de Honduras), Rosaura Fonseca Rodríguez y Jillian Miranda Monge (Universidad de Costa Rica). En él, los autores y las autoras realizan un repaso por el derecho aplicable a la relación entre los grandes distribuidores minoristas (cadenas de supermercados) y sus proveedores, en el ámbito alimentario en Honduras y Costa Rica, y analizan las potenciales consecuencias que tendría en la seguridad alimentaria una relación desequilibrada entre dichos distribuidores minoristas y sus proveedores. El trabajo acerca, asimismo, un análisis prospectivo sobre las implicaciones de los esquemas de economía colaborativa en la distribución de alimentos.

En el capítulo 10, que lleva como título "Medición de la inseguridad alimentaria en los hogares pertenecientes a la zona rural de la cuenca del río Paute de la provincia del Azuay, Ecuador", Otilia Vanessa Cordero-Ahiman, Jorge Leonardo Vanegas-Ruiz,[7] Luis Rodrigo Mendieta Muñoz, Pablo Aníbal Beltrán Romero y María Elena Quinde Lituma (Universidad de Cuenca, Ecuador) presentan los resultados del trabajo de campo realizado. Entre los principales hallazgos, destacan que la inseguridad alimentaria se incrementa a medida que el tamaño de los hogares aumenta en un miembro, y que existe un desajuste a nivel local entre la demanda de alimentos y el suministro existente de la producción propia de alimentos realizada dentro de la zona. Además, señalan que a medida que la jefa o jefe de familia avanza en edad, la probabilidad de tener inseguridad alimentaria es mayor. Otro punto que se remarca es el efecto del nivel de educación en la inseguridad alimentaria de los hogares, y una de las recomendaciones que se formulan al Estado consiste en priorizar políticas públicas en materia de educación.

7. Universidad de Cuenca y Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH), Ecuador.

El capítulo 11 "Modelo de las limitantes al derecho a la alimentación en un territorio vulnerable: el caso de Guatemala" ha sido elaborado por Jorge Pernillo (Universidad Panamericana –Upana–, Guatemala), María Isabel Orellana (Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC–), Lorena López-Donado (Universidad Mariano Gálvez –UMG–), Ana Tobar (Upana), Iris Cotto, Odette Sanabria (USAC) y Claudia Mazariegos (UMG). El trabajo analiza tres modelos causales de malnutrición en Guatemala (el modelo de FAO, el de UNICEF y el del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, ICAP) y propone un modelo nuevo en el que señala diferentes factores determinantes que los clasifica en: i) estructurales o sistémicos (v. gr. insuficiencia de ingresos e inversión pública, aumento de la desigualdad, insuficiente cobertura educativa), ii) intermedios (v. gr. brecha entre los ingresos y el costo de la canasta básica alimentaria, desigualdad en el acceso a la tierra, falta de acceso a servicios básicos) y iii) inmediatos (v. gr. limitada diversidad y frecuencia de consumo de alimentos nutritivos, altas tasas de enfermedades prevenibles en niñez, déficit en acceso al agua y servicios sanitarios). A la vez, el trabajo pone especial atención en "factores de estrés o shock" tales como la débil voluntad política, la corrupción recurrente y el cambio climático, que claramente también atentan contra la efectiva garantía, protección y realización del derecho a la alimentación adecuada.

El capítulo 12 del libro se titula "Seguridad alimentaria y personas en situación de movilidad: el caso de los migrantes en México" y es autoría de Magda Yadira Robles Garza, Myrna Berenice Hinojosa García, Lillian Sánchez Calderoni, Oscar Flores Torres, Diego García López y Vanessa Gutiérrez Espinosa (Academia Interamericana de Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Coahuila, México). El trabajo da cuenta de los programas, las políticas y la legislación vinculada con la problemática de la satisfacción del derecho a la alimentación de las personas en situación de migración en México, cuestión que resulta relevante en tanto el aumento de migración de Latinoamérica hacia Estados Unidos y particularmente su paso por México. Se presenta un repaso por los tratados y convenios existentes en materia de alimentación correspondientes a las personas en situación de migración, desplazados o refugiados emitidos por la ONU, así como por políticas, programas y normativa de América Latina y la Unión Europea, para luego analizar las políticas existentes en México en materia de alimentación y trabajo de personas en situación de migración. Entre las conclusiones, los autores destacan que si bien el Estado mexicano ha construido un marco normativo, hace falta desarrollar e implementar políticas, estrategias y acciones actualizadas y dirigidas a un efectivo apoyo alimentario a migrantes.

El capítulo 13 "La utilización de los indicadores de progreso del Protocolo de San Salvador y el fortalecimiento de las capacidades estatales para la garantía del derecho a la alimentación en el Paraguay" fue elaborado por Milena Pereira Fukuoka, Camilo Filártiga Callizo, Adriana Lezcano, Alejandra Saucedo, Analía Martínez, Coralie Arbo y Marco Caballero (Universidad Católica "Nuestra

Señora de la Asunción", Paraguay). El capítulo proporciona insumos para el fortalecimiento de las capacidades estatales para la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada en Paraguay, a partir del análisis de las observaciones y recomendaciones finales formuladas a Paraguay en el año 2018 por el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS). En ese sentido, el trabajo acerca una sistematización y clasificación de las recomendaciones generales del GTPSS al Paraguay y las específicas en materia del derecho a la alimentación, sintetizando el objeto de cada recomendación e identificando las instituciones estatales competentes para adoptar las medidas legislativas, institucionales y de política pública.

El capítulo 14 del libro se titula "Pacientes hospitalizados en Uruguay desde un enfoque del derecho a la alimentación" y ha sido elaborado por Myriam De León Rodríguez, Florencia Ceriani, Alejandra Texeira y Celeste Quiroga (Escuela de Nutrición de la Universidad de la República, Uruguay). El trabajo presenta un estudio de la prevalencia de riesgo nutricional en usuarias y usuarios hospitalizados en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE)[8] de todas las capitales departamentales de Uruguay. El capítulo acerca una identificación de los factores de riesgo de mayor impacto, y también da cuenta de los resultados de la medición de los niveles de satisfacción de usuarias y usuarios. Las autoras resaltan que el riesgo nutricional en pacientes hospitalizados continúa siendo un problema de salud en el Uruguay, y por ello resulta necesario que todo paciente hospitalizado sea evaluado con un método de tamizaje nutricional validado y, de acuerdo con el resultado, tomar las medidas nutricionales acordes. Asimismo, y entre otros hallazgos, remarcan que si bien la satisfacción de usuarias y usuarios en relación con el servicio de alimentación resulta altamente positiva, existe un porcentaje importante de pacientes que han relatado sentir hambre entre comidas, lo cual se relaciona de forma significativa con el riesgo nutricional.

El capítulo 15, denominado "Mujeres privadas de libertad con hijas e hijos en Uruguay desde un enfoque del derecho a la alimentación", es autoría de Andrea Echegoyen, Gabriela Fajardo, Alejandra Girona, Raquel Rodríguez, Ana Laura Meroni, Florencia Ceriani, Ana Lucía Parma, Raquel Sánchez y Gloria Canclini (Escuela de Nutrición y Facultad de Derecho de Universidad de la República, Uruguay). El capítulo acerca un estudio de la situación alimentaria-nutricional de las mujeres privadas de libertad y sus hijas e hijos de la Unidad N° 20 del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)[9], con el propósito de determinar el cumplimiento de la observancia del derecho a la alimentación adecuada. El trabajo da cuenta de una serie de aspectos críticos y, a la vez, formula recomendaciones. Entre los aspectos críticos señalados por las autoras, se encuentran

8. Destacan las autoras que la ASSE cuenta con más de 1,3 millones de usuarias y usuarios, que representan el 37% de la población total de Uruguay.

9. Se trata de un centro de reclusión de mínima seguridad ubicado en Salto, Uruguay.

las inadecuadas condiciones edilicias e insuficiente equipamiento, así como procedimientos de elaboración de comidas inapropiados, todo lo cual podría comprometer la inocuidad de los alimentos. Asimismo, resaltan la falta de un espacio adecuado para comer, la ausencia de una planificación de la alimentación de las mujeres y sus hijas e hijos y la escasa diversidad de alimentos ofrecida. El trabajo, también, remarca que la mayoría de las mujeres privadas de libertad presentaban malnutrición, predominando la malnutrición por exceso, mientras que dos tercios de las niñas y los niños presentaban riesgo de padecer malnutrición, predominantemente por déficit.

El capítulo 16, titulado "Lineamientos de planificación y legislación de políticas agroalimentarias para el cese de expresiones de violencia alimentaria: el caso de Venezuela" ha sido elaborado por María José Iciarte García, Juan Fernando Marrero C. y Saúl Elías López (Universidad Central de Venezuela). El trabajo en primer término acerca una definición del concepto "violencia alimentaria", entendido como toda forma de expresión que somete a los seres humanos a procesos indignos en el acceso y disponibilidad de alimentos, sometiéndolos a restricciones, limitaciones, controles y condiciones de adquisición, violando el derecho humano básico fundamental de alimentarse de forma adecuada. Posteriormente, se presentan diferentes formas de expresión de la violencia alimentaria y se focaliza en la contextualización de la violencia alimentaria en Venezuela, a la vez que se realiza una caracterización y determinación de los alcances de las políticas públicas, líneas y planes de acción establecidas por el Estado en materia del derecho a la alimentación y su correlación en las diversas expresiones de violencia alimentaria. El capítulo también se detiene en las consecuencias de las políticas agroalimentarias del Estado y el establecimiento de diversas expresiones de violencia alimentaria en la población y los grupos vulnerables, y culmina con la formulación de lineamientos de planificación y legislación para el cese de la violencia alimentaria en concordancia con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Finalmente, y si bien las investigaciones culminaron a finales del año 2019, la pandemia de COVID-19 puso en evidencia muchas de las situaciones que las investigaciones que integran este libro habían identificado. Es por ello que se incorporó el capítulo 17 sobre "Derecho a la alimentación adecuada y COVID-19". El capítulo es autoría de Maximiliano Carrasco (Universidad de Buenos Aires), Bessy Margoth Nazar Herrera (Universidad Nacional Autónoma de Honduras), Juan Diego Restrepo Yepes (Institución Universitaria de Envigado, Colombia), Yoná da Silva Dalonso (Univille, Brasil) y Gloria Canclini (Universidad de la República, Uruguay) y presenta un repaso por las principales recomendaciones dirigidas a los Estados en relación con la garantía, protección y realización del derecho a la alimentación adecuada, contenidas tanto en diferentes documentos de los Sistemas Interamericano y Universal de Derechos Humanos como en la "Declaración Regional del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe ante el COVID 19".

Estas recomendaciones formuladas a los Estados en el contexto de la pandemia de COVID-19 guardan clara relación con diferentes puntos claves identificados en distintos capítulos del libro, así como con publicaciones previas del ODA-ALC y con diferentes líneas de investigación que continúan desarrollando las Universidades que integran la red, lo cual refuerza un llamado a respetar un enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas, garantizando que ninguna persona quede atrás en el efectivo goce y ejercicio de sus derechos, entre ellos el derecho humano a la alimentación adecuada.

Referencias:

CEPAL (2018), Atlas de la migración en Centroamérica (disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44292/S1801072_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

FAO, OPS, WFP y UNICEF (2018), Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018, Santiago de Chile (disponible en http://www.fao.org/3/ca2127es/ca2127es.pdf).

FAO, OPS, WFP y UNICEF (2019), Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019, Santiago de Chile (disponible en https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000110290/download/?_ga=2.32097406.1925678928.1611943948-215934466.1611943948).

FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF (2020), Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2020, Santiago de Chile (disponible en https://doi.org/10.4060/cb2242es).

Capítulo 1

Etiquetado frontal de alimentos en la Argentina: el camino a seguir

Valentina Castagnari y Paola Bergallo[1]

1. Introducción

El incremento de los niveles de sobrepeso observado en la población mundial no responde a patrones de conducta individual, sino a la presencia de entornos obesogénicos. En ellos prepondera la amplia disponibilidad de alimentos con alto contenido de nutrientes críticos (azúcares, grasas y sodio) y bajo (o nulo) valor nutricional, en general comercializados a bajo precio (FAO *et al.*, 2018).[2] Además, estos productos se publicitan de forma agresiva, apelando con frecuencia a la inocencia de niñas y niños para atraerlos como clientes, para lo cual se impacta sobre sus preferencias, la ingesta y los hábitos de consumo (Unicef, 2018).

La comprensión de las dimensiones estructurales de la obesidad y sus causas exige correr el eje de la culpabilidad individual, para focalizar en los factores del entorno que la determinan. Este corrimiento permitirá admitir que los entornos obesogénicos vulneran derechos (en especial, pero no exclusivamente, de niñas y niños) y exigirá la adopción de intervenciones estatales para garantizar el respeto de los derechos humanos.

En este marco, las medidas preventivas, en especial aquellas que se proponen fomentar la transformación de entornos obesogénicos en entornos saludables, han cobrado creciente interés internacional (FAO *et al.*, 2018; OCDE, 2017; OMS, 2013). A nivel regulatorio, se discuten en particular un conjunto de estrategias priorizadas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en su Plan de Acción para la Prevención de la Obesidad en la Niñez y la Adolescencia (OPS, 2014), que incluyen la protección de los entornos escolares, la restricción de la

1. Las autoras agradecen especialmente los aportes de Florencia Fontanella, quien contribuyó a actualizar la información aquí analizada.

2. Se ha optado por utilizar la palabra "alimentos" para facilitar la lectura, aunque se da cuenta de la discusión sobre la pertinencia de llamar "alimentos" a productos industrializados que guardan poca relación con alimentos naturales con bajo o nulo valor nutricional.

publicidad de alimentos altos en nutrientes críticos, las políticas fiscales y el etiquetado frontal de alimentos.[3] Entre estas alternativas regulatorias, el etiquetado frontal (FOP) resulta atractivo por su potencial para informar a los consumidores e inducirlos a tomar decisiones de consumo más saludables, preservando simultáneamente su libertad de elección individual. Al mismo tiempo, el etiquetado frontal se destaca por su capacidad de generar incentivos para que la industria alimentaria reformule sus productos y mejore su calidad nutricional.

Diversos países de América Latina han avanzado en políticas de etiquetado frontal, aunque con variaciones importantes en aspectos esenciales de su contenido y diseño. En un trabajo anterior (Castagnari, 2018), en el que mapeamos dichas regulaciones y las analizamos a la luz de la evidencia científica, ratificamos el potencial del etiquetado como medida preventiva del sobrepeso. Sin embargo, en la misma investigación advertíamos que existen aspectos cruciales en el diseño de la regulación que determinan su efectividad para influir de forma significativa en los hábitos de consumo.

La Argentina se encuentra entre los países de la región más rezagados en regular el etiquetado frontal de alimentos. No obstante, en los últimos años el tema ha cobrado relevancia creciente en el debate público. En el seno de la administración pública nacional a fines de 2018, tanto la Secretaría de Gobierno en Salud como la Secretaría de Agroindustria presentaron sus posicionamientos, dejando traslucir sus visiones contrapuestas sobre el tema. Además, a mediados de 2019, el entonces secretario de Salud, Adolfo Rubinstein, anunció que estaba trabajando en una propuesta de etiquetado frontal "híbrido" (*Clarín*, 15 de abril de 2019 y 23 de mayo de 2019), que tendría la estructura general del sistema de Guías Diarias de Alimentación (GDA), pero con una "advertencia" en color rojo cuando el nutriente crítico excediera parámetros aceptables de acuerdo con algún perfil nutricional a definir.

También a nivel legislativo se han presentado en los últimos tiempos anteproyectos de ley que proponen alternativas de etiquetado frontal para la prevención de la obesidad. Por su parte, la sociedad civil se ha organizado para reclamar una modernización de la regulación sobre el tema. A nivel regional, una iniciativa de FIC Argentina (2019), junto con más de cien organizaciones nacionales e internacionales, ha promovido durante 2019 la implementación de un etiquetado frontal de advertencias en pos de la protección de los derechos a la información, la salud y la alimentación adecuada.

En un contexto en el que los debates sobre el FOP se multiplican, aumenta también la importancia de contar con evidencia actualizada para ilustrar a los responsables de la toma de decisiones regulatorias sobre la temática. Nuestro trabajo propone una sistematización de la evidencia disponible para contribuir a la adopción de una regulación informada basada en los mejores estándares

3. Para un panorama regional sobre la aplicación de estas medidas, ver Bergallo *et al*. (2017).

disponibles. Con ese objetivo, luego de una breve descripción de las fuentes consultadas, el primer apartado del trabajo explora una propuesta metodológica para comparar sistemas de etiquetado frontal. A continuación, se analizan dieciséis proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional sobre etiquetado frontal de alimentos a fin de compararlos según la evidencia disponible y sobre la base de la metodología presentada en el primer apartado. Finalmente, el tercer apartado evalúa el panorama legislativo argentino e incluye algunas reflexiones para nutrir el debate actual en el país. Una breve conclusión cierra el trabajo.

1.1. Nota sobre los datos recopilados y sus fuentes

El presente trabajo se basa en un análisis sistemático de la evidencia científica reciente, los proyectos de ley con estado parlamentario en el Congreso de la Nación y otros documentos oficiales emanados del Poder Ejecutivo federal.[4] Para la recopilación de la evidencia científica, se realizó una revisión sistemática de literatura en las bases de datos Medline y Web of Knowledge con el objetivo de identificar artículos originales o revisiones sistemáticas de literatura publicados en revistas con referato (*peer-reviewed*) que analizaran la exposición, la percepción, el entendimiento y/o el comportamiento de los consumidores frente a distintos sistemas de etiquetado frontal, y que compararan más de un sistema de FOP. Se seleccionaron un total de veinticuatro artículos publicados entre el 1° de enero de 2013 y el 15 de junio de 2019.

Por otro lado, a través de una búsqueda en la página oficial del Congreso de la Nación Argentina, se recabaron todos los proyectos con estado parlamentario a agosto de 2019. Luego se seleccionaron solo los que hacían referencia al etiquetado nutricional frontal de alimentos y bebidas sin alcohol con fines de prevenir enfermedades no transmisibles, lo que excluyó los proyectos que proponían etiquetar productos para celíacos, diabéticos, organismos genéticamente modificados y otros afines. A los trece proyectos de ley identificados con este criterio, se agregaron tres proyectos adicionales de los que se tenía conocimiento previo (aunque no surgían de la búsqueda en la base de datos *online* de proyectos de ley dado que no incluían en su título las palabras clave). Por lo tanto, nuestro análisis considera un total de dieciséis proyectos de ley.

4. Ver el anexo 1 para especificaciones metodológicas.

2. Opciones regulatorias y dimensiones para su comparación: una propuesta metodológica

En la última década, un número creciente de países del mundo y de nuestra región han experimentado cambios en el etiquetado frontal de alimentos adoptando regulaciones que varían en diversos planos. La discusión pública de las estrategias disponibles se ha centrado, en general, en comparaciones del formato gráfico considerado como un todo agregado, sin profundizar sobre las cualidades específicas o la metodología que sustenta cada opción, sus lógicas de justificación y objetivos. Así, se ha pasado por alto que los distintos rotulados no solo ofrecen formas diferentes de "decir lo mismo" (lo que permitiría, además, asumir que necesariamente hay un sistema "mejor" y uno "peor" para hacerlo), sino que tienen lógicas propias que deben ser tenidas en cuenta a la hora de emprender cualquier comparación.

Para complejizar los debates basados en comparaciones de los distintos formatos de rotulación disponibles proponemos aquí una versión levemente adaptada del marco metodológico comparativo de Daphne van der Bend y Launer Lissner (2019).[5] Tal como puede verse en el Cuadro 1, los autores comparan los FOP en tres grandes dimensiones: la expresión, la metodología y los componentes.

5. Si bien hemos partido desde la propuesta metodológica global de las citadas autoras, hemos realizado algunas adaptaciones y modificaciones. En algunos casos, no hemos profundizado en el análisis de algunas categorías, aunque las hemos dejado planteadas en esta primera etapa para facilitar la información para posibles investigaciones futuras.

Cuadro 1. Matriz de indicadores de comparación

Dimensión	Indicador	Explicación
Expresión	Estatus de obligatoriedad	Los FOP pueden ser *obligatorios* o *voluntarios*. En la primera opción, existe una regulación estatal que obliga a las empresas a incorporarlos, mientras que en la segunda su utilización es facultativa.
	Tono de voz	Refiere al tono del mensaje del FOP, que puede ser *positivo* ("saludable"), *negativo* ("no saludable") o *mixto*. Se trata aquí de la impronta comunicacional del mensaje.
	Intensidad del mensaje (directividad)	Analiza la medida en la cual el FOP delega la interpretación sobre la calidad nutricional al consumidor o le aporta información calificada al respecto. Los sistemas *no directivos* solo presentan información, sin calificarla, los *semidirectivos* combinan información nutricional con claves visuales que facilitan su interpretación (por ejemplo, colores) y los *directivos* califican la información nutricional aportando una menor cantidad de información.
	Foco*	Los FOP pueden clasificarse según estén *basados en nutrientes* o sean de *resumen*. En el primer caso, se pone el foco sobre algunos nutrientes considerados críticos para la salud (generalmente azúcares, grasas y sodio), mientras en el segundo se realiza una evaluación global del producto (que se resume en un ícono, gradiente, puntuación, etc.).
	Presencia	Los FOP pueden estar presentes *siempre* o solo si se supera una valoración según criterios nutricionales (*no siempre*). En el primer caso, la etiqueta se incluye en el envase independientemente de su calidad nutricional, por lo cual todos los productos tienen etiqueta. Mientras, en el segundo se incluye la etiqueta solo si el producto supera criterios específicos (que pueden ser positivos o negativos según el formato elegido).
	Impulsor**	Refiere al origen del etiquetado y a la fuerza que lo impulsa. Esta puede tener origen *gubernamental*, *comercial* o de una ONG.
Metodología	Abordaje metodológico	Los FOP pueden basarse en criterios comunes para todas las categorías de alimentos (*global*), desarrollar criterios de diferenciación solo entre productos líquidos y sólidos (*por categorías genéricas*) o desarrollar criterios diversos para cada categoría de productos (*por categorías*).
	Cobertura	Los criterios metodológicos pueden desarrollarse para cubrir todas las categorías de alimentos envasados (*todos los alimentos*), incorporar excepciones (*todos los alimentos, con excepciones*) o solo un conjunto de alimentos seleccionados (*algunos alimentos*).
	Unidad de referencia	Los criterios pueden ser expresados por *100g/ml, por porción*, o como una función de las calorías *(% cal*).
Componentes		Los criterios de etiquetado pueden tener en cuenta componentes *negativos* (azúcares, grasas, sodio, etc.), *positivos* (fibra alimentaria, proteínas, vitaminas, etc.) o *ambos*.

* Esta clasificación no es utilizada en la propuesta de Van der Bend y Lissner. Sin embargo, la hemos incorporado por ser ampliamente utilizada en la literatura especializada. Fue inicialmente propuesta por el Instituto de Medicina de los Estados Unidos (Institute of Medicine, 2010).
** No se ha utilizado esta categoría en el análisis, ya que solo se analizaron proyectos de ley, por lo cual el impulsor es siempre gubernamental.
*** Si bien Van der Bend y Lissner consideran que la sola diferenciación entre sólidos y líquidos corresponde a un abordaje global, hemos agregado una tercera categoría (con categorías genéricas) para capturar esa diferencia, muy habitual en las normas de etiquetado.
Fuente: elaboración propia basada en Van der Bend y Lisser (2019).

Uno de los atractivos de esta propuesta metodológica es que permite visualizar cómo los formatos de FOP pueden variar de forma concomitante en diversas dimensiones. Esto resulta novedoso ya que los trabajos que analizan los FOP de manera comparada a menudo utilizan algunas de las clasificaciones propuestas, pero no las comparan en su interacción. En el Cuadro 2 pueden verse algunas de las comparaciones posibles entre los sistemas más populares de FOP, focalizando en aspectos de la dimensión de expresión.

Cuadro 2. Comparación de formatos de FOP según su expresión

Formato	Intensidad del mensaje	Foco	Tono de voz	Presencia	Formato gráfico (ejemplo)
Advertencia	Directivo	Nutrientes	Negativo	No siempre	
Green Tick	Directivo	De resumen	Positivo	No siempre	
Semáforo simple	Directivo	De resumen	Mixto	Siempre	
GDA	No directivo	Nutrientes	N/A	Siempre	
HSR	Semidirectivo	De resumen	Mixto	Siempre	
Nutriscore	Semidirectivo	De resumen	Mixto	Siempre	
Semáforo múltiple	Semidirectivo	Nutrientes	Mixto	Siempre	

Referencias. A: amarillo. N: naranja. R: rojo. V: verde. VO: verde oscuro.
Fuente: elaboración propia.

En lo que sigue, utilizamos las categorías de la dimensión de expresión en la matriz elaborada por Van der Bend y Lissner con nuestra leve adaptación, para caracterizar los proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Nación y evaluar sus límites y ventajas.

3. Los proyectos de ley presentados en el Congreso y su función expresiva: ¿qué dice la evidencia?

Al menos dieciséis proyectos de ley con estado parlamentario proponían incorporar sistemas de etiquetado frontal nutricional a la fecha de relevamiento (agosto de 2019).[6] Un total de nueve de esos proyectos fueron presentados ante la Cámara de Diputados y los siete restantes ante la Cámara Alta. La mayoría de los proyectos estudiados muestran poca variación en el contenido y el abordaje de la rotulación, sin ofrecer mucha variedad en las dimensiones consideradas en los cuadros 1 y 2. Desde la perspectiva de la clasificación propuesta por Van der Bend y Lissen, los proyectos pueden distinguirse según cómo procesan las siguientes dimensiones en el plano de la expresión de los rótulos propuestos.

3.1. Estatus de obligatoriedad: la obligatoriedad como regla

En primer lugar, podemos observar que todos los proyectos proponen un sistema de etiquetado de carácter obligatorio. Esto difiere de lo que ocurre en otras partes del mundo, donde la mayoría de los sistemas de etiquetado son de aplicación voluntaria cuando tienen origen estatal (como el Nutriscore en Francia o el sistema de estrellas [HSR] en Australia) o son una iniciativa de la propia industria de alimentos que los utiliza con fines comerciales (por ejemplo, el sistema Choices o el Tick, que buscan resaltar los productos más saludables). La obligatoriedad planteada en los proyectos de ley se alinea con lo que ha prevalecido en América Latina, donde países como Chile, Perú, México, Ecuador y Uruguay han implementado sistemas de FOP obligatorios.

Si bien los esquemas de etiquetado frontal obligatorios son relativamente recientes y, por ende, no hay un gran corpus de evidencia que compare directamente su desempeño con el de los etiquetados voluntarios, existen numerosas razones que sustentan su implementación. En primer lugar, la estandarización permite potenciar el etiquetado como una medida promotora de la salud pública, mientras que los esquemas voluntarios pueden generar inconsistencias que afecten su efectividad (Gorski Findling *et al.*, 2018; Khandpur *et al.*, 2018). Asimismo, es esperable que la industria alimentaria aproveche los sistemas de etiquetado voluntarios como una ventaja comercial, para resaltar productos con buena calidad nutricional, pero se abstenga de hacerlo en productos que recibirían una mala calificación, dejando a los consumidores sin información sobre productos potencialmente perjudiciales para la salud.

6. Ver cuadro comparativo en el anexo 1.

Un reciente informe oficial que evalúa la implementación del sistema HSR, puesto en práctica con carácter voluntario en Australia y Nueva Zelanda, confirma esta intuición. Luego de cuatro años de vigencia, cerca del 20% de los productos envasados incluyen el etiquetado, pero con un marcado sesgo hacia los productos que están más cerca de la máxima calificación; tres cuartos de los productos etiquetados presentan calificación de 3 estrellas o más (de un total de 5) (Gobierno de Nueva Zelanda, 2018).

Al mismo tiempo, la decisión de incluir un etiquetado voluntario puede inducir a los consumidores a pensar que un producto (etiquetado) es más saludable que otro (sin etiqueta), aunque pueda no ser realmente el caso. Por ejemplo, podríamos encontrar en el mercado dos cajas de cereales, una que incluye el HSR (y tiene una calificación de 3 estrellas) y otra que no lo utiliza (aunque merecería una calificación superior, de 3,5 estrellas). El consumidor podría inferir que el cereal etiquetado es nutricionalmente mejor que el otro, pero no sería realmente el caso. El productor del "mejor" cereal puede haber optado por no incluirlo por diferentes razones (es un productor más pequeño sin posibilidades de adaptar rápidamente su etiquetado, no conoce la existencia del etiquetado, no está seguro de si será o no una ventaja competitiva incluirlo, etc.). Independientemente de cómo el mercado esté condicionando estas decisiones, la situación deja al consumidor frente a una falta de criterios comparativos objetivos, que atenta contra su derecho a recibir información certera y completa.

Por otra parte, existe evidencia de que la inclusión de dibujos, declaraciones (*claims*) nutricionales y otros elementos introducidos de manera voluntaria en los envases también tienen efecto en la percepción sobre la calidad nutricional de los productos y la elección de compra (Arrúa *et al.*, 2017a; Tórtora, Machín y Ares, 2018). Esto refuerza la necesidad de incorporar sistemas de FOP obligatorios que aporten información objetiva, simple y clara, que permita a los consumidores realizar evaluaciones sobre criterios homogéneos de calificación, independientemente de los mensajes que la industria aporte por su propia iniciativa.

Por último, la aplicación de sistemas voluntarios también genera menos incentivos para la reformulación, ya que deja abierto el camino para que la industria simplemente se abstenga de incluir etiquetas que puedan tener un impacto negativo en el consumidor. En cambio, los sistemas obligatorios transparentan la calidad nutricional y, por ende, generan incentivos más fuertes para la reformulación, en un afán de la industria de "escapar" de mensajes que puedan afectar la reputación de sus productos. La evidencia disponible sobre la implementación de los FOP obligatorios en Chile y Ecuador da cuenta de este fenómeno. En Ecuador, un estudio mostró una reducción del 13% del azúcar en las bebidas gaseosas luego de un año de implementada la ley (Peñaherrera *et al.*, 2018) y en Chile los resultados son consistentes luego de tres años de vigencia de la ley, indicando una reducción de entre 15% y 20% de nutrientes críticos en ciertas

categorías de productos como bebidas y cereales de desayuno, horneados dulces, lácteos, quesos y *snacks* (INTA, 2019).

La obligatoriedad de los FOP suele dar lugar a la firme oposición de la industria alimentaria que resiste su implementación, según lo muestra también la evidencia disponible. En Ecuador, por ejemplo, la política de etiquetado tuvo que ser morigerada por la fuerte presión de la industria alimentaria, que logró, entre otras cosas, que el etiquetado no fuera incorporado de manera obligatoria en el frente del envase sino en uno de sus laterales y que se eliminara la prohibición de usar imágenes o animales en los productos no saludables (Díaz *et al*., 2017). Es probable que este tipo de reclamos también surja a la hora de enfrentar el debate de los proyectos de ley en la Argentina.

3.2. El tono de voz: la preferencia por el tono negativo

Los proyectos estudiados coinciden en adoptar un tono de voz negativo o mixto, poniendo el énfasis del mensaje mayormente en los componentes negativos del producto. No existen en la Argentina propuestas legislativas de FOP positivos que resalten los productos comparativamente más saludables, estrategias que sí han sido utilizadas en otras partes del mundo (en general, a instancias de la industria).

Si bien la decisión de abordar la problemática desde la promoción de productos saludables o desde la restricción de aquellos que no lo son es, en algún punto, estratégico-política, la evidencia indica que los sistemas positivos no serían recomendables como medidas de prevención de enfermedades crónicas. En nuestra revisión de la literatura, tal como surge del cuadro 4 incorporado al anexo 2, ocho estudios evaluaron el desempeño de los FOP positivos con conclusiones relativamente coincidentes.[7]

En primer lugar, si bien los FOP positivos tendrían posibilidades de informar a los consumidores sobre los productos más saludables del espectro, no habilitan necesariamente la toma de mejores decisiones. En sus versiones más simples (y más frecuentes), al ofrecer solo dos valores posibles (presente o ausente), podría faltarles la granularidad necesaria para informar más ampliamente la compra (Helfer y Shultz, 2014). De hecho, el sistema de rotulación conocido como *green tick* tuvo el peor desempeño para evaluar la calidad nutricional de diferentes productos en un estudio realizado por Pauline Ducrot *et al*. (2015a) en poblaciones vulnerables. La crítica sobre la granularidad también es aplicable, en alguna medida, al sistema de advertencias (el único sistema puramente negativo que se está discutiendo en la actualidad), que ha tenido resultados mayormente

7. Ver el anexo 2 para un detalle de la comparación de los sistemas de FOP y sus resultados en la revisión de la literatura.

positivos. Sin embargo, este último tiene un grado de granularidad mayor al de los sistemas positivos evaluados, ya que cada nutriente crítico es representado por un sello independiente, por lo que existe la posibilidad de que un producto tenga una cantidad de sellos que va de 0 a 3 o 4 (según cuántos nutrientes se seleccionen).

Por otra parte, los FOP positivos han demostrado tener poco impacto a la hora de disminuir la percepción como saludables de productos que no lo son (Ares *et al.*, 2018). Estos resultados estarían indicando que, desde la perspectiva de los consumidores, el valor "sin etiqueta", en productos que no califican para tener un etiquetado positivo, no es equivalente a tener una calificación negativa. Por ende, los etiquetados positivos parecerían no ser útiles para desincentivar el consumo de productos de baja calidad nutricional. Si bien se podría argüir que desincentivar el consumo de productos no saludables no es el objetivo de las estrategias de etiquetados positivos, este punto sí es importante si se busca promocionarlos como una estrategia promotora de la salud. En ese caso, no será suficiente que el etiquetado positivo fomente la elección de productos nutricionalmente mejores si esa elección no se hace *en detrimento de* otros menos saludables.

Finalmente, existe cierto reparo a la hora de fomentar esquemas que destaquen las características positivas de productos ultraprocesados que carece en general de una adecuada calidad nutricional global (Ares *et al.*, 2018). Esto es especialmente cierto en sistemas creados por la industria, con criterios nutricionales propios que a menudo no son todo lo estrictos que resulta necesario, ni están alineados con las recomendaciones internacionales.

3.3. La intensidad del mensaje (directividad): la exclusión de las opciones no directivas

Los proyectos de ley analizados coinciden en proponer sistemas directivos o semi-directivos, no existiendo propuestas de esquemas no directivos. Recordemos que el carácter directivo del rotulado apunta a la medida en la que este se propone dirigir la elección de compra. Un sistema directivo, como el de advertencias, aporta poca información nutricional –crítica– y da un mensaje claro al consumidor: "Pare, esto es malo para su salud".[8] El semáforo, en su versión simple, utiliza una lógica similar, al evaluar el producto y darle al consumidor una valoración sobre su calidad nutricional global: verde (bueno), amarillo (moderado), rojo (malo). En el extremo contrario, el sistema de GDA aporta información sin valorarla, limitándose a informar valores de nutrientes en relación con la ingesta diaria recomendada. En un lugar intermedio, se ubican FOP semidirectivos, como el

8. Esta clasificación fue propuesta inicialmente por Charo Hodgkins *et al.* (2013).

semáforo múltiple o las estrellas (HSR) australianas, que comunican información nutricional adicionando un componente valorativo.

Un mensaje de direccionamiento más claro implica una simplificación de la información aportada, por lo que aquí existe una tensión entre la cantidad y la claridad de la información y el mensaje. A medida que aumenta la capacidad de un sistema de direccionar la elección, disminuye de forma necesaria la cantidad de información aportada, que se sacrifica en pos de clarificar el mensaje a direccionar. Existe aquí una tensión entre el derecho a la información y el derecho a la salud, que requiere una ponderación por parte del Estado.

La evidencia es contundente respecto de la inefectividad de los FOP puramente informativos. De la misma manera que la información aportada en la tabla nutricional obligatoria (ubicada al dorso del envase) ha probado no ser útil para inducir la compra de productos más saludables (Helfer y Shultz, 2014), los sistemas no directivos (mayormente representados por el sistema GDA, con algunas variantes menores) han sido consistentemente rechazados como medidas útiles para promocionar la alimentación saludable. Más de la mitad de los trabajos recabados en la revisión de la literatura analizaron alguna versión del esquema GDA (llamado también Facts-up-front, Ingesta Diaria Recomendada [IDR], Valor Diario Recomendado [VDR], entre otros) con resultados ampliamente coincidentes, siendo el GDA con frecuencia el sistema con peor desempeño de todos los analizados.

El sistema GDA aporta información de nutrientes críticos, expresados como un porcentaje del valor de consumo diario recomendado de cada uno de esos nutrientes. Por ende, su correcta utilización requiere tener conocimientos matemáticos y nutricionales que permitan traducir esa información y otorgarle una valoración. Por ejemplo, el GDA puede indicar que un producto tiene 200 calorías y representa el 10% del consumo diario recomendado. Sin embargo, no aporta una valoración sobre esa información, por lo que la carga de la evaluación sobre la calidad nutricional recae sobre el consumidor, quien además debe ser capaz de evaluar si el producto es o no saludable y procurar balancear la ingesta de calorías en el resto del día sobre la base de esa información. Esto requiere un esfuerzo cognitivo significativo, además de conocimientos matemáticos a menudo ausentes en la población (Tolentino-Mayo *et al.*, 2018). Los consumidores generalmente prefieren que la información se les presente de manera simple y gráfica, y el formato puramente numérico suele ser un obstáculo para su utilización (Ducrot, 2015b; Enax, Krajbich y Weber, 2016; Engell, 2018b; Newman *et al.*, 2017; Newman, Howlett y Burton, 2014; Cecchini y Warin, 2016). La interpretación de porcentajes también requiere mayor tiempo de procesamiento, lo que disminuye su utilidad en el marco de decisiones de consumo veloces (Helfer y Shultz, 2014).

Entre algunos resultados destacados, un estudio realizado en Francia que simuló una situación de consumo real llegó a la conclusión de que todos los

esquemas de FOP llevaban a una disminución en la cantidad de calorías compradas, menos el GDA (Ducrot *et al.*, 2015b). De manera concordante, el sistema GDA fue el menos útil para ayudar a los consumidores a identificar productos más saludables (Arrúa *et al.*, 2017b) y tuvo el segundo peor desempeño (solo después del Tick) a la hora de rankear productos según su calidad nutricional (Ducrot, 2015a). En este caso, la inclusión de elementos directivos fue decisiva para mejorar el entendimiento objetivo sobre la calidad nutricional de los productos (Newman *et al.*, 2017).

Asimismo, el esquema GDA fue menos efectivo que el semáforo para disminuir la percepción de los consumidores sobre la frecuencia recomendada de consumo de determinados productos (Machín *et al.*, 2016) y fue el que subjetivamente menos prefirieron los consumidores de diferentes subgrupos de género, edad, estado nutricional y nivel socioeconómico (Pettigrew, 2016). Por otro lado, si bien la inclusión de una dimensión directiva (evaluativa) muestra mayor potencial para mejorar la intención de compra en condiciones experimentales, es posible que su inclusión sea aún más determinante en condiciones de compra reales, en las que las circunstancias son más complejas y el tiempo más apremiante (Newman *et al.*, 2017 y Newman, Howlett y Burton, 2014).

La inefectividad de los sistemas no directivos es uno de los puntos de mayor acuerdo en la evidencia analizada, por lo cual su aplicación es consistentemente desaconsejada y resulta un punto positivo a destacar en los proyectos de ley presentados en la Argentina. Sin embargo, no existe el mismo nivel de acuerdo respecto de qué nivel de directividad es el "ideal". Caroline Méjean *et al.* (2013, 2014) atribuyen el mejor desempeño del semáforo múltiple (un sistema semidirectivo) al hecho de que los consumidores prefieren formatos que den información completa y confiable y que sean, al mismo tiempo, sencillos de usar. Por este motivo, parecen preferir el semáforo múltiple, que aporta información nutricional y la valora de manera clara y categórica, frente a otros formatos (como el semáforo simple o el *tick*) que tienen un abordaje demasiado simplista. Por otro lado, Charo Hodgkins *et al.* (2013) sugieren que la creación de sistemas que incorporen tanto información directiva como numérica (no directiva) podrían apelar a la mayor diversidad de perfiles de consumidores, partiendo de su observación de que mientras las personas con poco interés y/o conocimiento de nutrición se verán inclinadas a usar FOP más directivos, aquellas con mayor compromiso con la alimentación preferirán recibir información más detallada.

Nuestra revisión de la literatura muestra que los etiquetados semidirectivos tienen mejor desempeño que algunos sistemas directivos, en especial el semáforo simple y los sistemas directivos positivos. Ya hemos realizado en el apartado anterior algunas apreciaciones sobre los sistemas positivos (todos directivos) y parecieran no ser útiles para informar adecuadamente a los consumidores e inducirlos a tomar mejores decisiones de consumo. Por el contrario, cuando los sistemas semidirectivos se comparan a esquemas directivos negativos (el sistema

de advertencias), los resultados parecen favorecer a estos últimos. La discusión parece no estar saldada, en particular por la relativa novedad del sistema de advertencias y la necesidad de estudiarlo más en profundidad y en condiciones reales de consumo.

En Chile, un estudio cualitativo sobre madres luego de un año de implementado el sistema de advertencias confirma que es útil para informarlas sobre los productos que son menos saludables, pero que no terminan de entender los principios detrás de la inclusión de los sellos y les gustaría tener más información (Correa *et al.*, 2019). Aunque expresen el deseo de recibir mayor información, no queda claro si incluirla en el etiquetado impactaría positivamente en el eventual uso del sistema, o más bien lo complejizaría al punto de hacerlo menos útil. Si ese fuera el caso, la información podría aportarse mediante educación nutricional y no necesariamente como parte del FOP. El balance entre información y claridad es un punto central en el diseño del etiquetado y sería deseable testearlo más en profundidad, idealmente en condiciones reales de consumo y en las poblaciones sobre las que se quiere impactar, para evitar extrapolar resultados que pueden no ser completamente aplicables (Méjean *et al.*, 2014; Arrúa *et al.*, 2017a).

3.4. El foco: ¿cuanto más enfocado, mejor?

La discusión sobre el foco de los FOP (basado en nutrientes o de resumen) refiere a una decisión estratégica, que se combina con las dimensiones analizadas hasta el momento. Los sistemas basados en nutrientes aportan exclusivamente información sobre nutrientes críticos para la salud (en general azúcares, grasas, sodio y/o calorías), mientras los de resumen utilizan algoritmos en los que se valoran diversos criterios y se resumen en un solo resultado (que aporta la calificación). El sistema de advertencias, el semáforo múltiple y el GDA son variantes de este tipo de FOP, aunque con abordajes distintos. El sistema de advertencias propone umbrales de nutrientes críticos y etiqueta aquellos alimentos que lo exceden, el semáforo múltiple evalúa la cantidad independiente de algunos nutrientes críticos y los califica (en alto, medio o bajo contenido) y el GDA se limita a informar sobre la cantidad de nutrientes críticos en relación con la ingesta diaria recomendada para ese nutriente.

Por el contrario, los sistemas de resumen no se focalizan solo en algunos nutrientes, sino que utilizan algoritmos para calificar la calidad general del producto. Pueden variar en cuanto a qué nutrientes incluyen el cálculo (lo cual formará parte del diseño metodológico), pero siempre aportan una calificación única. El sistema de semáforo simple es un ejemplo de sistema de resumen, ya que aporta una única luz (verde, amarilla o roja) según el producto sea más o menos saludable, sin desagregar cómo se compone esa calificación. El sistema Nutriscore, utilizado en Francia, también es de este tipo, ya que califica productos sumando y restando

puntos a los productos según su contenido de nutrientes positivos o negativos y luego los coloca en un gradiente de color (de verde a rojo) y de letra (de A a E).

En la Argentina, a nivel legislativo la discusión parece haberse inclinado hacia los sistemas basados en nutrientes, no habiendo propuestas de sistemas de resumen. Sin embargo, la evidencia analizada presenta resultados mixtos al respecto. Si bien numerosos estudios resaltan los beneficios de los sistemas basados en nutrientes (generalmente el esquema del semáforo múltiple o de advertencias), otros trabajos hacen hincapié en la potencialidad de los sistemas de resumen (en especial, el sistema Nutriscore o su antecesor el 5CL), en general existiendo cierto sesgo según el origen del estudio.[9] Todos los estudios realizados en Francia utilizando la base de datos del estudio Nutri-Net Santé que analizan el desempeño del Nutriscore (o su antecesor, el 5-CNL) lo recomiendan (Ducrot *et al.*, 2015a, 2015b; Egnell *et al.* 2018a, 2018b),[10] mientras que los estudios realizados en América Latina (Ares *et al.*, 2018; Arrúa *et al.*, 2017a, 2017b; Khandpur *et al.*, 2018; Lima, Ares y Deliza, 2017; Machín *et al.*, 2016; Tórtora, Machín y Ares, 2018) se inclinan por el etiquetado de advertencia. El único estudio realizado en Australia favorece su propio sistema (HSR) (Pettigrew *et al.*, 2017).

No hay en los estudios información que permita explicar estos resultados, aunque no parecen deberse a la familiaridad con el sistema en los diferentes territorios, ya que en todos los casos (excepto en Australia), la adopción del sistema de etiquetado fue posterior a los estudios analizados. También se debe tener en cuenta que los estudios son muy diversos desde el punto de vista metodológico, lo que dificulta una comparación lineal.

De cualquier forma, estos resultados disímiles nos llaman a repensar los objetivos que persigue cada sistema y analizar la evidencia en función de ellos, dando cuenta de que no solo difieren en la efectividad (y la manera de medirla), sino también en sus propósitos. Los sistemas basados en nutrientes eligen solo aportar información nutricional sobre nutrientes considerados críticos para el desarrollo de enfermedades crónicas y obesidad. Por el contrario, los sistemas de resumen realizan una ponderación de la calidad nutricional general de los productos, que excede el contenido de nutrientes críticos. Además, algunos sistemas basados en nutrientes (como el Nutriscore o el HSR) son compensatorios, lo que significa que un atributo nutricional negativo (por ejemplo, azúcar) puede ser compensado por un atributo positivo (por ejemplo, fibra). Esto puede ser cuestionable si se busca prevenir enfermedades que están asociadas al alto consumo de nutrientes críticos, ya que no existe evidencia que muestre que su efecto se compense por la presencia de otros nutrientes (como fibras o proteínas). Estas diferencias de abordaje muestran que no alcanza con preguntarse cuál es "el mejor" sistema de etiquetado. Esa pregunta debe complementarse con un objetivo: "qué sistema

9. Ver el anexo 3 para mayor información.

10. Para más información visitar *https://info.etude-nutrinet-sante.fr/en/node/6*.

es mejor para qué". El análisis de la evidencia da razones para problematizar esta discusión, aunque es poco frecuente.

Por ejemplo, tres estudios en la revisión de la literatura comparan directamente el sistema de advertencias con el Nutriscore, con resultados en apariencia contradictorios. Sin embargo, al observar la manera en que cada uno mide la efectividad, podemos apreciar que el sistema de advertencias tiene mejor desempeño que el Nutriscore para reducir el consumo de nutrientes críticos (Acton *et al.*, 2019), pero aporta a los consumidores menos herramientas para comparar entre productos de diversa calidad nutricional global (Egnell *et al.*, 2018b). De manera concordante, el trabajo de Gorski Findling *et al.* (2018) encuentra que los diversos esquemas de etiquetado tienen desempeño divergente según la dimensión analizada, por lo cual no surge de su estudio un único sistema que sea mejor para educar a los consumidores y mejorar el perfil nutricional de lo que compran.

Incorporar esta evidencia, en apariencia contradictoria, al diseño normativo implica tomar una decisión respecto del objetivo perseguido en la regulación. Si el objetivo es disminuir el consumo de nutrientes críticos, habría que procurar elegir el etiquetado que mejor lo logre. Ampliaremos esta discusión en el apartado final ya que, aunque pueda parecer un punto harto evidente, es frecuente escuchar argumentos a favor y en contra de los diversos sistemas sin reparar en este punto inicial.

3.5. Metodología (abordaje, cobertura y unidad de referencia): el silencio sobre el método

En términos generales, los proyectos de ley estudiados tienen poco desarrollo metodológico, relegando este aspecto a la reglamentación. A excepción de algunos casos puntuales, los proyectos no aportan mayores definiciones sobre el *abordaje metodológico* (cómo se definirán los criterios para etiquetar (o no) los productos (sea con criterios globales o por categorías), la *cobertura* (si se etiquetarán todos los alimentos o solo algunos y con qué excepciones) y las *unidades de referencia* (100 g, por porción, etc.).

En general, los proyectos se limitan a indicar una cobertura amplia de todos los productos envasados en ausencia del cliente, sin diferenciaciones y sin ahondar sobre unidades de referencia. Las únicas excepciones en este sentido se encuentran en los proyectos del senador Roberto G. Basualdo y del diputado Sebastián Bragagnolo, que diferencian entre alimentos sólidos y líquidos; en el proyecto de la diputada Graciela Camaño (que propone una medida por porción) y en el del diputado Bragagnolo (que emplea la porción de 100 g).

La literatura analizada tampoco enfatiza este punto, centrándose en la comparación de diferentes sistemas de etiquetado y relegando la discusión sobre el perfil nutricional a la literatura especializada. Sin embargo, la elección de un

perfil nutricional determinado sí subyace a los estudios sobre el desempeño de los formatos gráficos, aunque no se lo observe de manera independiente. Por ejemplo, en los estudios que comparan el sistema de advertencia y el Nutriscore, en general se usa el perfil de nutrientes de la OPS para definir los productos que contendrán (o no) la advertencia y se utilizan los criterios propios del Nutriscore para clasificar los productos con ese esquema. Por ende, los sistemas no solo cambian en cuanto a la presentación de la información, sino también en cuanto al perfil nutricional que los subyace.

Aunque un desarrollo exhaustivo de la discusión metodológica excede el presente trabajo, es importante destacar que el diseño del perfil nutricional es un aspecto fundamental a la hora de diseñar la política pública, por lo que dejaremos planteados algunos puntos que se deberán atender en profundidad a la hora de discutir los proyectos. Es interesante para ilustrar este fenómeno el estudio de Manon Egnell *et al*. (2018a), que analiza el impacto comparado del etiquetado semáforo múltiple inglés y el sistema ENL (un sistema propuesto por la industria de alimentos que partía del formato gráfico del semáforo múltiple inglés, pero utilizando criterios nutricionales menos estrictos). El estudio muestra que el cambio en el perfil nutricional aumenta la cantidad de productos con etiqueta amarilla (y no roja) en el sistema ENL, lo que tiene un impacto en el tamaño de la porción consumida. Las personas declaran que comerían porciones más grandes cuando los productos se etiquetan con el sistema ENL, posiblemente porque, si bien el sistema gráfico es el mismo en ambos casos, la calificación se percibe menos negativa en este último. Esto muestra que un mismo sistema gráfico puede tener efectos disímiles, si se sustenta en un perfil nutricional diferente.

Otro punto importante es que el etiquetado debe utilizar una medición objetiva para comparar calidad nutricional (en general, 100 g o 100 ml) y no una medida "por porción". La medida por porción permite ser modificada para escapar de las malas calificaciones de las etiquetas, aun sin cambiar la composición nutricional del producto, y dificulta la comparación entre diferentes productos (cuya porción recomendada puede ser distinta). Además, la porción declarada por la industria generalmente no refleja la de consumo real (Terán *et al.*, 2019; Egnell *et al.*, 2018a).

Asimismo, la regulación también debe atender especialmente a la definición de los nutrientes para proteger a los consumidores de mensajes que pueden resultar confusos. Por ejemplo, en el caso del azúcar, existe una diferenciación entre azúcar total, añadida o libre, que tiene un impacto directo sobre cuán estricta es la calificación. Si bien la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda un máximo consumo de 50 gramos de azúcar añadida diaria para un adulto sano (aunque sugiere no superar los 25 g), las recomendaciones más recientes de la OPS (2016) sugieren utilizar azúcar libre a los fines del etiquetado para poder receptar también el azúcar presente en los jugos de frutas naturales, con probados efectos perjudiciales para la salud. En la práctica, la manera de

definir el azúcar es un mecanismo habitualmente utilizado por la industria para flexibilizar las exigencias nutricionales. Esto ocurrió, por ejemplo, en México (Tolentino-Mayo *et al.*, 2018).

Las definiciones de los nutrientes impactan también en la utilización de declaraciones nutricionales. Por ejemplo, se ha popularizado el uso de la frase "sin azúcares agregados" en productos en los que se adiciona, por ejemplo, jugo de frutas concentrado. El jugo de frutas concentrado no es técnicamente azúcar añadido, pero sí es una fuente importante de azúcar libre, por lo que la definición adoptada regulatoriamente impactará sobre la viabilidad de su utilización.

La OPS ha publicado un modelo de perfil de nutrientes (OPS, 2016) con el fin de informar las políticas públicas de prevención de enfermedades crónicas. Su utilización podría ser un buen punto de partida para la discusión metodológica y es mencionado en tres proyectos de ley argentinos. Sin embargo, no queda claro en estos el alcance de su uso, ya que se indica que la autoridad de aplicación deberá establecer el perfil de nutrientes, pero respetando el de la OPS, lo que podría generar algunas dificultades de interpretación.

3.6. El formato gráfico: ¿las advertencias o el semáforo?

En línea con lo observado en las dimensiones anteriores, los proyectos de ley argentinos no tienen gran variación en su propuesta de formato gráfico de etiquetado frontal. Los proyectos se debaten básicamente entre dos sistemas: el sistema de advertencias y el semáforo múltiple; con solo dos proyectos que difieren (promoviendo mensajes o advertencias sanitarias en formato texto (el proyecto del senador Basualdo) y foto (el proyecto de la senadora Pamela Verasay). Por ende, aquí nos concentramos en la evidencia que los compara.

El etiquetado de advertencias ha cobrado creciente relevancia en los últimos años y es el recomendado por la OPS (2019). Siete de los ocho artículos de la revisión de la literatura que evaluaron su desempeño en el campo experimental lo recomiendan frente a otras opciones. Estos estudios demuestran la superioridad del sistema de advertencias considerando diversos indicadores de resultados, entre ellos, su habilidad para capturar la atención de los consumidores y ser leído (Ares *et al.*, 2018; Arrúa *et al.*, 2017b; Acton *et al.*, 2019; Tórtora, Machín y Ares, 2018), modificar la percepción de cuán saludables son los productos (Ares *et al.*, 2018; Lima, Ares y Deliza, 2017; Arrúa *et al.*, 2017b; Khandpur *et al.*, 2018) y cambiar los patrones de consumo (Ares *et al.*, 2018, Arrúa *et al.*, 2017b; Acton *et al.*, 2019; Khandpur *et al.*; 2018; Tórtora, Machín y Ares, 2018). Solo un estudio llegó a conclusiones adversas en cuanto a la capacidad del sistema de advertencias para dar a los consumidores herramientas para evaluar la calidad nutricional (Egnell *et al.*, 2018b). Sin embargo, al medirlo según su capacidad de rankear productos, es razonable que este sistema sea menos efectivo para capturar

varianza sutil, al solo ofrecer una opción binaria (etiquetado o no etiquetado) por cada nutriente crítico.

Por su parte, los estudios que comparan directamente el desempeño del semáforo frente al sistema de advertencias coinciden en las posibles ventajas comparativas de este último. En esos trabajos, el sistema de advertencias probó tener mejores resultados que el semáforo en cuanto a su habilidad para influir en la percepción sobre calidad nutricional (Arrúa *et al*., 2017a; Lima, Ares y Deliza, 2017; Khandpur *et al*., 2018), frecuencia recomendada de consumo (Lima, Ares y Deliza, 2017), capacidad para incentivar mejores elecciones de consumo (Acton *et al*., 2019, Arrúa *et al*., 2017b; Khandpur *et al*., 2018) y aceptación general (Khandpur *et al*., 2018). Sin embargo, no hubo diferencias significativas en la habilidad de las advertencias y el semáforo para ayudar a los consumidores a elegir el producto más saludable (Arrúa *et al*., 2017a).

Es importante destacar que los citados estudios tienen grandes divergencias metodológicas y, generalmente, carecen de representatividad poblacional. En este sentido, es remarcable la fortaleza metodológica del estudio Neha Khandpur *et al*. (2018), que comparó ambos sistemas en una muestra representativa de adultos brasileños.

Cabe mencionar, asimismo, que el sistema de advertencias ha tenido resultados favorables cuando se lo testea en población infantil. En este sentido, Alejandra Arrúa *et al*. (2017b) concluyen que, si bien tanto el semáforo como el sistema de advertencias tienen impacto en la elección de consumo de niñas y niños de la escuela primaria, el resultado es mejor con las advertencias. De manera concordante, en un análisis sobre niñas, niños y sus madres y padres, Mayara Lima, Gastón Ares y Rosires Deliza (2017) concluyen que el esquema de advertencias es el que mayor impacto tiene en la percepción de cuán saludable es un producto y con cuánta frecuencia se debería consumir cuando se lo compara con el semáforo y el GDA; aunque la percepción sobre la calidad nutricional de los productos también depende de la edad, la condición socioeconómica y el producto.

Si bien, dada la relativa novedad del sistema de advertencias, los estudios comparados aún son incipientes, su mejor desempeño podría deberse, entre otras razones, a su mayor simpleza y directividad. Al presentar simultáneamente el contenido de varios nutrientes críticos, el semáforo múltiple puede resultar poco claro para el consumidor. Un producto podría ser, por ejemplo, alto en azúcar (rojo), con contenido medio de grasas (amarillo) y bajo contenido de sodio. Esta información presenta un conflicto que el consumidor no puede resolver por vías del etiquetado, viéndose obligado a procesar esa información y validarla frente a sus otras preferencias, realizando un esfuerzo cognitivo mayor (Helfer y Shultz, 2014). Asimismo, esta información puede impedir la comparación entre dos productos diferentes. ¿Qué debería elegir el consumidor frente a una alternativa alta en azúcar pero baja en grasas, y una baja en azúcar pero alta en grasas? En este sentido, el estudio de Khandpur *et al.* (2018) mostró que, si bien a nivel

agregado el semáforo ayudaba a los consumidores a identificar nutrientes críticos en exceso, para algunos productos (en su caso, la sopa) la inclusión de un semáforo empeoraba la habilidad para identificar el alto contenido en nutrientes críticos. En este caso, los consumidores realizaban mejores evaluaciones en ausencia de la etiqueta, presumiblemente dado que las señales contradictorias entre el verde y el amarillo del semáforo los llevaba a pensar que el alimento era erróneamente más saludable.

Otro aspecto diferencial es que, mientras el esquema del semáforo está diseñado para estar siempre presente en los productos (aportando información en todos ellos, con independencia de su calidad), las advertencias solo se colocan en los productos altos en nutrientes críticos. Esto podría resultar una ventaja comparativa frente a la preocupación de que el efecto del etiquetado se vea disminuido a medida que proliferen las etiquetas y sean naturalizadas por los consumidores, tal lo ocurrido con las etiquetas de los cigarrillos (Arrúa *et al*., 2017a; Tórtora, Machín y Ares, 2018). El llamado "efecto desgaste" no ha sido extensamente testeado todavía por la evidencia. Aunque un estudio reciente concluyó que aún no se puede percibir este efecto en Chile (Schnettler *et al*., 2019), un estudio cualitativo en ese país mostró que la proliferación de sellos negros estaría resultando demasiado invasiva en algunos casos, motivando que los usuarios dejen de leerlos (Correa *et al*., 2019).

Por su parte, las incipientes evaluaciones del funcionamiento del sistema de advertencias en Chile y el semáforo en Ecuador aún no reflejan con claridad la superioridad del sistema de advertencias que sí se ha visto en el campo experimental. Ambos sistemas parecen estar dando resultados positivos, siendo útiles para informar a los consumidores sobre la calidad nutricional de los productos y dándoles herramientas para realizar elecciones más saludables (Freire *et al*., 2017, Terán *et al*., 2019, Correa *et al*., 2019, Díaz *et al*., 2017, Minsal, 2018). Asimismo, aunque con metodologías y niveles de representatividad divergentes, los resultados en ambos países muestran altos niveles de conocimiento y comprensión de la política de etiquetado. A pesar de ello, todavía evidencian cambios moderados en la conducta de compra.

El estudio de implementación oficial realizado por el Ministerio de Salud (Minsal, 2018) chileno en 2018 con carácter representativo muestra que los niveles de comprensión subjetiva del etiquetado son superiores al 90%. Sin embargo, solo cerca del 35% ve su decisión de compra afectada por los sellos. Un estudio cualitativo realizado en ese país muestra resultados concordantes (Correa *et al*., 2019). El panorama se presenta similar en Ecuador. Aunque no hay datos poblacionales, un estudio con grupos focales mostró recientemente que cerca del 90% de los encuestados conocía el etiquetado, a pesar de que solo un tercio de ellos lo utilizaba a la hora de realizar sus elecciones de consumo (Terán *et al*., 2019). Al mismo tiempo, un estudio previo que analizó el consumo de bebidas azucaradas luego de un año de implementada la ley no

encontró cambios significativos, lo cual sugiere la necesidad de seguir explorando el tema (Peñaherrera *et al.*, 2018).

Finalmente, tanto en Chile como en Ecuador se verifica un efecto del etiquetado en la decisión de la industria de reformular sus productos para recibir mejores calificaciones o escapar del etiquetado (Minsal, 2018; INTA, 2019; Peñaherrera, 2018).

3.6.1. Rotulación facultativa

La literatura alerta sobre el posible impacto de la rotulación facultativa sobre las elecciones de consumo. Por ende, la regulación del etiquetado frontal debería prever restricciones en el rotulado facultativo de los alimentos no saludables, para evitar posibles contradicciones entre el mensaje oficial y el aportado voluntariamente por los productores de alimentos.

Los estudios experimentales coinciden en que las declaraciones o *claims* nutricionales[11] (por ejemplo, "contiene granos enteros", "0% colesterol", etc.) tienen un impacto en la elección de los consumidores (Tórtora, Machín y Ares, 2018, Arrúa *et al.*, 2017b, Cecchini y Warin, 2016), por lo que su inclusión debería ser restringida en alimentos que reciban una calificación negativa en el etiquetado frontal obligatorio. Algunos estudios incluso alertan sobre la capacidad de los *claims* de generar un "efecto halo" que induzca a los consumidores a creer erróneamente que la inclusión de una declaración nutricional (como "libre de azúcares") es indicador de una buena calidad nutricional general (Cecchini y Warin, 2016). Esta hipótesis ha sido cuestionada recientemente por un estudio realizado en Chile luego de implementada la ley, donde se concluye que los *claims* tienen menos impacto sobre los consumidores que el etiquetado oficial (Schnettler *et al.*, 2019). Sin embargo, estos resultados deben leerse con cautela, dado que el estudio se basa en un solo producto –salchichas– y estudios anteriores demostraron que los consumidores les dan menos importancia relativa al etiquetado y a los *claims* en productos no saludables, tomando decisiones en función de otras cuestiones relacionadas con el sabor u otros atributos (y no la calidad nutricional) (Tórtora, Machín y Ares, 2018, Arrúa *et al.*, 2017a; Ares *et al.*, 2018).

La importancia de regular la rotulación facultativa se destaca también en virtud de un estudio realizado por el Ministerio de Salud chileno, que probó que los

11. El Código Alimentario Argentino (CAA) define la información nutricional complementaria o declaración de propiedades nutricionales (claims) como "cualquier representación que afirme, sugiera o implique que un producto posee propiedades nutricionales particulares, especialmente, pero no solo, en relación con su valor energético y contenido de proteínas, grasas, carbohidratos y fibra alimentaria, así como con su contenido de vitaminas y minerales" (2.3 Anexo de Reglamento Técnico Mercosur sobre el rotulado nutricional de alimentos envasados –Res. Mercosur 46/03–, incorporada al CAA por resolución conjunta 149/05).

descriptores nutricionales afectan "considerablemente" la percepción del consumidor sobre la calidad nutricional de los productos, favoreciendo su valor positivo (Minsal, 2018). Ese estudio concluyó, además, que el uso de la declaración "sin azúcares adicionados" era el que tenía mayor efecto, reforzando la necesidad de regularlos atendiendo especialmente a la definición de los nutrientes críticos.

Por otra parte, la regulación también debería prever el uso de dibujos y otros elementos atractivos que puedan funcionar como ganchos comerciales para niñas y niños, dado que su inclusión ha probado tener efectos sobre su elección de consumo (Arrúa *et al.*, 2017b).

Los proyectos de ley argentinos abordan limitadamente este aspecto y solo un proyecto (el de la diputada Carla Pitiot) prevé una prohibición explícita de las declaraciones nutricionales complementarias en alimentos que contengan exceso de uno o más nutrientes críticos. Por su parte, el proyecto de la senadora Anabel Fernández Sagasti establece la obligatoriedad de declarar la cantidad de azúcares libres cuando se incluya una declaración de propiedades nutricionales, pero no restringe su utilización.

Por otra parte, una cantidad mayor de proyectos[12] exhiben una voluntad de proteger especialmente a niñas y niños incorporando prohibiciones (de diferente intensidad) de usar ganchos comerciales y/u otros elementos que sean especialmente atractivos para ellos. Sin embargo, este punto generalmente se incorpora como parte de restricciones publicitarias y no hace referencia explícita al etiquetado, relegando el alcance de la protección a una interpretación posterior de la normativa. De ese modo, será necesario interpretar en instancias reglamentarias (o incluso judiciales) posteriores hasta qué punto la regulación aplica a los envases, así como el alcance del concepto "gancho comercial" (para determinar, por ejemplo, si incluye declaraciones nutricionales, dibujos de frutas, personajes –y cuáles–, colores, etc.). La redacción de muchos de los proyectos argentinos parece tener origen en el articulado de la ley chilena. Allí, el concepto de gancho comercial fue cuestionado en instancias administrativas y judiciales, con las empresas principalmente arguyendo protecciones de propiedad industrial de sus personajes de marca.[13] Si bien la Justicia chilena falló en contra de las empresas y a favor de robustecer la protección, podría plantearse una redacción más clara para evitar ambigüedades en el caso argentino.

12. Los de los legisladores Crexell, Fernández Sagasti, Giacoppo, Marino, Pitiot, Verasay y Weschler.

13. Ver "Kellogg's recurre a la justicia por Ley de Etiquetado de Alimentos" (disponible en *https://www.latercera.com/noticia/kelloggs-recurre-la-justicia-ley-etiquetado-alimentos/*).

3.6.2. Nota sobre el etiquetado como parte de una política integral

Tanto la evidencia en entornos experimentales como las incipientes evaluaciones de la implementación de las nuevas regulaciones adoptadas en Chile y Ecuador sugieren que no se debe esperar que el etiquetado genere cambios radicales en el comportamiento, siendo más plausibles mejoras en la calidad nutricional de la elección dentro de productos de la misma categoría (Ares *et al.*, 2018, Tórtora, Machín y Ares, 2018; Schnettler *et al.*, 2019). Asimismo, el impacto del FOP está moderado por cuestiones ajenas a su diseño, entre ellas, la familiaridad con el sistema (Hodgkins *et al.*, 2015, Grunert y Wills, 2007, Egnell *et al.*, 2018b), las características individuales de los consumidores (Ducrot *et al.*, 2015a, 2015b; Méjean *et al.*, 2014, Arrúa *et al.*, 2017a), la marca (Correa *et al.*, 2019, Terán *et al.*, 2019; Tórtora, Machín y Ares, 2018; Schnettler *et al.*, 2019; Freire *et al.*, 2017), el precio (Correa *et al.*, 2019, Freire *et al.*, 2017, Terán *et al.*, 2019) y el tipo de producto (Ares *et al.*, 2018, Tórtora, Machín y Ares, 2018, Schnettler *et al.* 2019).

Sin embargo, no todos los estudios coinciden en el impacto relativo que se otorga a cada una de estas dimensiones. Por ejemplo, si bien se ha debatido extensamente sobre el impacto de las características personales de los consumidores sobre su uso del etiquetado, la evidencia no es concluyente respecto de los aspectos con mayor relevancia. En el ejemplo del nivel socioeconómico, si bien varios estudios experimentales encontraron una correlación entre este y el uso del etiquetado (Machín *et al.*, 2017; Méjean *et al.*, 2014, Arrúa *et al.*, 2017a), esta relación no ha sido tan clara en los incipientes estudios sobre implementación llevados adelante en Chile y Ecuador (Terán *et al.*, 2019; Schnettler *et al.*, 2019). Del mismo modo, mientras el estudio de la implementación de la normativa chilena encontró un mayor uso del etiquetado en mujeres (Minsal, 2018), dicha relación no se constató en otros trabajos (Khandpur *et al.*, 2018; Schnettler *et al.*, 2019).

El impacto moderado del etiquetado no lo descalifica como medida de salud pública, sino que simplemente destaca la importancia de incluirlo como parte de un conjunto integral de medidas de prevención de enfermedades crónicas que se alineen hacia un mismo objetivo, en lugar de concebirlo como una solución individual en sí misma. Tanto la evidencia regional como internacional sustenta esta idea (Enax, Krajbich y Weber, 2016; Freire *et al.*, 2017, Terán *et al.*, 2019; Hodgkins *et al.*, 2015; Ni Mhurchu *et al.*, 2017), máxime considerando que lograr cambios de hábitos a nivel poblacional es muy complejo.

En Chile, un estudio cualitativo mostró que, si bien el uso del etiquetado era moderado, el esquema tenía alta aceptación entre niñas y niños y que la prohibición de comercialización y publicidad de alimentos no saludables en la escuela estaba sirviendo como un motor de cambios de hábitos no solo en niñas y niños en el marco de la escuela, sino también en sus familias (Correa *et al.*, 2019). Al mismo tiempo, los estudios en Ecuador resaltan la necesidad de complementar la

estrategia de FOP con otras políticas, entre ellas la prohibición de la publicidad y los impuestos especiales para alimentos no saludables, para permitir que las políticas tengan el impacto suficiente para sobreponerse a otras cuestiones que también tienen relevancia a la hora de realizar la elección, como el sabor, la marca o el precio (Terán *et al.*, 2019; Freire *et al.*, 2017; Díaz *et al.*, 2017).

En la Argentina, algunos proyectos de ley dan cuenta de la necesidad de asociar el etiquetado a otras políticas, aunque con diverso nivel de desarrollo. Si bien un estudio detallado de las políticas asociadas excede el presente trabajo, sí es importante destacar que seis proyectos de ley asocian el etiquetado frontal a una prohibición total de publicidad, promoción y/o patrocinio de alimentos altos en nutrientes críticos dirigida a menores y siete proyectos lo asocian a prohibiciones de oferta y venta en los entornos escolares. Este es un punto prometedor, ya que se hace eco de las recomendaciones que están surgiendo con énfasis creciente en la evidencia. No obstante, ningún proyecto asocia el FOP a una política impositiva, lo que podría ser un obstáculo para la articulación integral de los mensajes.

Finalmente, cabe señalar aquí que el etiquetado de advertencias parecería también tener una ventaja comparativa respecto del semáforo en su capacidad de asociarse a otras políticas. Como regla, un alimento que contenga al menos un nutriente crítico en exceso no debería ni publicitarse ni venderse en las escuelas. Esto podría facilitar la implementación y fiscalización de la política, no solo a nivel de especialistas estatales sino a nivel de la sociedad en general. Todas las personas se podrían convertir en potenciales fiscalizadoras de las medidas y, al encontrar un alimento con sellos en una escuela o en una publicidad, podrían denunciarlo. Si bien esto también sería posible con el semáforo, la convivencia de diferentes nutrientes en simultáneo lo hace menos claro y evidente.

4. Evaluación del panorama en la Argentina

El presente artículo se propuso analizar los proyectos de ley con estado parlamentario a diciembre de 2019 en el Congreso argentino y los documentos emanados del Poder Ejecutivo para evaluar si, en relación con las políticas de etiquetado frontal, la Argentina estaba avanzando en el sentido de las recomendaciones de la evidencia. Los hallazgos muestran que existe una cantidad importante de proyectos, bastante homogéneos en sus propuestas, que se alinean en algunos aspectos generales a las recomendaciones de la evidencia científica disponible. Sin embargo, una revisión exhaustiva de la evidencia disponible y sus límites sugiere que la discusión de las alternativas metodológicas para regular el FOP se debe complejizar y complementar con otras discusiones para poder avanzar de manera consistente.

El panorama es alentador en algunos puntos respecto de los cuales hay coincidencia de la evidencia. En primer lugar, en cuanto a la necesidad de implementar un sistema de FOP obligatorio, ya que no solo existe acuerdo unánime entre todos los proyectos de ley, sino que la Secretaría de Agroindustria (dependiente del Ministerio de Producción) se ha pronunciado en el mismo sentido, recogiendo muchas de las recomendaciones de la evidencia.[14]

Asimismo, los proyectos de ley coinciden en adoptar formatos de etiquetado con componentes directivos, que han probado ser más útiles para informar adecuadamente a los consumidores e incentivarlos a tomar mejores decisiones de consumo, aunque existen variantes en cuanto al grado de intensidad del direccionamiento propuesto. La discusión subyacente apunta a la tensión entre la claridad y contundencia del mensaje que se quiere comunicar (priorizando la simplicidad y velocidad de uso) y la cantidad de información que se elige proveer, donde el nivel de directividad es inversamente proporcional a la cantidad de información aportada. En este sentido, si bien la evidencia es clara respecto de la inefectividad de los sistemas no directivos, no nos da respuestas unívocas respecto del grado de directividad "ideal". Esto no necesariamente surge de un problema de inconsistencia en la evidencia, sino que da cuenta de las ventajas y desventajas de los diversos abordajes, que muestran que la decisión excede la discusión sobre efectividad científica y entra en el plano de la justificación normativa del etiquetado como medida de salud pública. En este nivel, la discusión científica es un insumo necesario, pero no suficiente para justificar cómo se ponderan el derecho a la información y el derecho a la salud, y cuál se decide (con razones, claro) priorizar en cada contexto nacional.

De manera análoga, podemos observar que las propuestas coinciden en adoptar un tono de voz negativo, priorizando la comunicación sobre los nutrientes críticos por sobre la valoración de los alimentos que son especialmente saludables. Esto está alineado con la evidencia que muestra la inefectividad de los etiquetados positivos, en especial para desincentivar el consumo de productos no saludables. Además, la decisión de no utilizar etiquetados positivos podría respaldarse en el hecho de que existen buenas razones para pensar que la industria encontrará sus propios mecanismos para destacar productos saludables como una ventaja comparativa para aumentar sus ventas, sin necesidad de la intervención estatal.

14. En un posicionamiento publicado en octubre de 2018, esta secretaría indicó: "Todo indica que esta propuesta [de etiquetado frontal] debería plantearse de manera obligatoria. Por un lado sería más sencillo de aplicar y de cumplir, y se lograría que todos los productos comercializados en el país cumplan de manera equitativa y homogénea la regla general. Asimismo, fortalecería en gran medida el objetivo de promover en la industria la reformulación de productos, apuntando hacia alimentos que posean mejores perfiles nutricionales, lo que a su vez complementaría las estrategias de reducción de nutrientes críticos y acompañaría los objetivos de contribuir a la mejora de la salud a través de información confiable y sencilla de comprender".

Sin embargo, al igual que con el grado de directividad, la elección de adoptar un esquema con tono negativo basado en nutrientes críticos que solo valore componentes negativos (azúcar, grasas y sodio) también es una decisión que debe justificarse en términos que no se reducen a la comparación de la evidencia, sino que responden a objetivos e intensidades diferentes de la política pública. Esto es importante a la hora de leer y darle sentido global a la evidencia disponible, para entender que no siempre tiene sentido compararla en sentido lineal, sino que debe ponderarse a la luz de los objetivos que persigue la política.

Si bien este punto puede parecer obvio o ajeno al foco del presente trabajo, estas reflexiones son necesarias para analizar críticamente la evidencia, máxime a medida que esta se multiplica. Asimismo, esta justificación probablemente será decisiva cuando los proyectos de ley lleguen a ser discutidos en el Congreso y se expongan toda clase de argumentos (con y sin justificación) al escrutinio público. En el nivel de desarrollo de la evidencia actual, una de las cuestiones que se destacan es que la discusión no debería focalizarse exclusivamente en una comparación lineal entre sistemas gráficos, sino partir asumiendo un objetivo de política pública bien justificado, y nutrirse de la evidencia disponible para elegir el sistema que mejor cumpla con el objetivo propuesto. A menudo se discute, por ejemplo, si el Nutriscore es o no superior a la advertencia, pero no necesariamente existe una única respuesta. El Nutriscore aporta, sin dudas, información más completa y variada (ya que pondera no solo nutrientes críticos sino también nutrientes positivos, como la fibra alimentaria o las proteínas). Asimismo, algunos estudios muestran, por ejemplo, que el Nutriscore podría ser mejor que la advertencia para permitir comparar múltiples productos y rankearlos según su calidad nutricional (Egnell *et al.*, 2018b). Sin embargo, esa evidencia no es suficiente por sí sola, sino que se debe evaluar sobre la base de objetivos concretos de política pública y el aporte del FOP para su consecución.

Si nuestra legislación tomara como punto de partida el objetivo explícito de prevenir las enfermedades crónicas asociadas al consumo de ciertos nutrientes críticos, entonces debería adoptar el sistema que, según la mejor evidencia disponible, sirva a ese objetivo. Esta es una decisión estratégica que puede (y debe) nutrirse de la evidencia, pero la excede y es necesaria para evaluar luego el sistema de FOP elegido con criterios apropiados. Asumir un objetivo explícito permitirá, además, delimitar el espectro de políticas posibles, descartando de plano ciertas alternativas que pueden tener resultados positivos para otros objetivos. Asimismo, acotar las opciones permitirá focalizar y complejizar la discusión sobre otros aspectos estratégicos del diseño regulatorio, como el perfilado de nutrientes.

La OPS (2019) parece estar dando cuenta de esta discusión, ya que recientemente ha realizado un giro en la retórica de sus recomendaciones, pasando de referirse a "etiquetado frontal" a "advertencias sanitarias". Mientras en el primer caso se aborda el universo del etiquetado en toda su amplitud, en el segundo se restringe a la necesidad de advertir a la población sobre los componentes en los productos envasados, limitando el campo de la discusión.

También puede verse como un aspecto positivo el hecho de que, en líneas generales, los proyectos argentinos estén proponiendo solo dos alternativas de formatos gráficos, el semáforo y las advertencias, que tienen apoyatura en la evidencia. En este sentido, si bien el semáforo ha sido más extensamente estudiado (por su mayor antigüedad), la evidencia reciente apunta a un mejor desempeño del etiquetado de advertencias, en especial para proteger a niñas y niños. Por ende, sería recomendable avanzar en ese sentido.

Al mismo tiempo, los proyectos de ley argentinos tienen poco desarrollo respecto del diseño metodológico y el perfil de nutrientes que sustentará el etiquetado, lo cual será clave para contar con un etiquetado realmente efectivo. Por ese motivo, si bien la elección de relegar la decisión metodológica y del perfil nutricional al Poder Ejecutivo es eminentemente política (e incluso podría justificarse en términos de conocimiento especializado), sería deseable que desde el Poder Legislativo se incorporen algunos criterios como piso para la discusión reglamentaria. Un buen esquema gráfico de etiquetado, diseñado sobre la base de la mejor evidencia, podría perder su efectividad si terminara sustentado por un perfil de nutrientes demasiado laxo (Egnell *et al*., 2018a).

La experiencia de Chile y Ecuador muestra que la industria pelea por relajar el perfil nutricional y resiste especialmente algunos aspectos, como las porciones de consumo estandarizadas y las definiciones de nutrientes (Terán *et al*., 2019). En Ecuador, la presión logró que se cambien algunas definiciones de nutrientes, entre ellas, la definición de azúcar (que pasó de ser añadida a total), reduciendo su potencialidad como medida de salud. Por ende, no debería asumirse que la confrontación se reduce a la elección de un formato gráfico, sino que su efectividad también dependerá de cómo esté sustentado metodológicamente.

Por otro lado, tanto los estudios experimentales como de implementación destacan el rol que cumplen cuestiones ajenas al diseño del etiquetado sobre su uso, en especial, la familiaridad con el sistema, las características individuales de los consumidores, la marca, el precio y el tipo de producto. Entender mejor estas condiciones y cuáles de ellas pueden ser modificadas desde la política pública en nuestro contexto presenta una oportunidad para complementar las políticas de etiquetado con otras acciones que potencien su resultado. Por ejemplo, la familiaridad con el sistema puede ser mejorada por vías de educación o campañas de concientización. Sin embargo, habría que estudiar en mayor profundidad cómo estos efectos positivos pueden ser contrarrestados con el mencionado "efecto desgaste" para lograr un resultado óptimo. Por otra parte, dado que el precio es un condicionante importante en las elecciones, sería importante considerar complementar las políticas de etiquetado con otras herramientas como los impuestos especiales sobre productos no saludables. Si bien algunos proyectos de ley abordan estas políticas complementarias, sostener ese abordaje integral es necesario para alcanzar los resultados esperados.

Hay razones para pensar que las propuestas legislativas argentinas están bien encaminadas al adecuarse a las recomendaciones internacionales. Sin embargo, el panorama puede diferir de forma significativa en las propuestas formuladas desde el Poder Ejecutivo, lo que alerta sobre la viabilidad de una reforma. El análisis de los documentos emanados de la Secretaría de Salud y la de Agroindustria durante 2018 dan cuenta del diferente encuadre que adopta cada una y permite vislumbrar cuánto más compleja será la discusión una vez que los proyectos de ley vean la luz en las comisiones de discusión del Congreso (y luego en el recinto). De nuevo, surge la importancia de contar con buenos argumentos normativos que se basen en la evidencia pero que la complementen con argumentos de fondo basados en el derecho a la salud.

La experiencia más avanzada de Chile y Ecuador también proveen espacios para pensar en esquemas de etiquetado que no solo emulen los aplicados en la región, sino que los mejoren. El primer punto que amerita una reflexión es el de la reformulación ya que, si bien a menudo no es el objetivo principal de las políticas de FOP, suele celebrarse por su capacidad de mejorar el perfil nutricional de los alimentos procesados. Sin embargo, la experiencia regional nos alerta sobre cómo las políticas de reformulación pueden tener efectos no deseados (ni deseables). En Chile, por ejemplo, si bien se ha reducido el contenido de nutrientes críticos en varias categorías de alimentos (INTA, 2019), ha aumentado el uso de ingredientes industriales sintéticos (entre ellos, edulcorantes y otros aditivos), con efectos inciertos sobre la salud pública. Una alternativa posible sería incluir advertencias sobre el uso de edulcorantes artificiales, en línea con lo recomendado por la OPS (2016), aunque se podrían explorar otras opciones. En cualquier caso, el principio precautorio nos obliga a priorizar la protección de la salud, en la que la falta de claridad en la evidencia científica no debería ser utilizada como un obstáculo para una protección más robusta.

De manera análoga, se plantea cómo conciliar las políticas de etiquetado con la creciente evidencia que apunta contra los productos ultraprocesados no solo por su alto contenido de nutrientes críticos, sino por otras características que los hacen intrínsecamente dañinos para la salud y el ambiente (OPS, 2015; Hall *et al.*, 2019). El punto central es que el etiquetado (o su ausencia) implica un aval estatal sobre la calidad nutricional. Con el etiquetado, el Estado, antes neutral, ahora informa a sus ciudadanos sobre qué productos son saludables (esto es aún más evidente con el uso del semáforo, con el cual el Estado literalmente da "luz verde" al consumo). La evidencia muestra que la calificación "positiva" de los productos podría incluso inducir a consumir cantidades mayores de productos que lo que se consumiría sin etiquetado (Egnell *et al.*, 2018a). Por ende, la reflexión sobre cómo y a qué productos se ofrece ese aval estatal merece ser estudiada con rigurosidad.

No se ha explorado en el derecho comparado la posibilidad de utilizar criterios asociados al nivel de procesamiento para el etiquetado frontal, lo que sería,

además, dificultoso en la práctica y restaría (aún más) viabilidad a las políticas de etiquetado, por no darle una opción de salida posible a la industria de alimentos. Sin embargo, es una discusión que merece mayor detenimiento, máxime cuando, tal como lo hace Chile, el etiquetado se asocia a otras políticas (como prohibiciones de publicidad dirigida a menores o de venta en escuelas), en las que la ausencia de etiquetado da una autorización a realizar una gama de acciones que expone a niñas y niños a alimentos y bebidas que no necesariamente sean buenas para su salud y desarrollo. En la Argentina, el proyecto de la senadora Verasay plantea este abordaje, que podría servir para iniciar ese debate.

5. Conclusiones

En líneas generales, si bien existen en la Argentina algunos indicios positivos a nivel de los proyectos presentados en el Poder Legislativo, queda un largo camino por recorrer para concretar un debate robusto que sustente la modernización de nuestra legislación. Para empezar, no hemos logrado que los proyectos siquiera pasen a la discusión en las comisiones del Congreso, por lo cual, en este momento, no son más que buenas expresiones de deseo, que no se complementan con voluntad política de avanzar.

Para hacerlo será necesario profundizar en las justificaciones normativas del etiquetado, dando cuenta de sus limitaciones, no como una debilidad, sino como una visión realista de los resultados razonablemente esperables. Esto permitirá acotar las discusiones a un universo de posibilidades más específicas y dará lugar para complejizar la discusión, yendo más allá de la idea simplista de que esta termina en la adopción del formato gráfico "ideal", cuando la evidencia muestra una realidad mucho más compleja y multidimensional. En este punto, resultará fundamental dar una discusión más pausada sobre el rol que ocupa el perfil de nutrientes en la discusión.

Asimismo, se deberá tener presente en todo momento que el etiquetado por sí solo difícilmente pueda garantizar una mejora en la salud de la población y será necesario complementarlo con otras políticas que ayuden a transformar los entornos obesogénicos en entornos saludables. Entre ellas, podrían considerarse herramientas ya utilizadas también en otras experiencias de la región como la prohibición de la publicidad, la promoción y el patrocinio de alimentos de baja calidad nutricional, la protección especial de los entornos escolares y las políticas fiscales. Estas y su complemento con campañas de concientización y educación nutricional podrían implicar una diferencia.

6. Anexos

6.1. Anexo 1. Metodología

a. *Revisión de literatura.* En el trabajo original se realizó un análisis de literatura en las bases de datos Medline y Web of Knowledge utilizando las palabras clave y términos MESH "Consumer behavior" o "Food labeling" y "Obesity", publicados entre el 1 de enero de 2013 y el 1 de septiembre de 2018.

En este nuevo proyecto, se optó por respetar esas bases de datos y criterios, agregando las nuevas palabras clave "FOP", "food labelling" y "front of package", para ampliar el espectro de la búsqueda. Con esos parámetros ampliados, se relevó el período entre el 1° de enero de 2018 y el 15 de junio de 2019 (superponiendo levemente el plazo con el relevado anteriormente para poder capturar estudios más recientes que se hubieran perdido con los criterios originales). Se incluyeron solo artículos originales o revisiones sistemáticas de literatura publicados en revistas con referato (*peer-reviewed*) que analizaran la exposición, percepción, entendimiento y/o comportamiento de los consumidores frente a distintos sistemas de etiquetado frontal y que estudiaran comparadamente más de un sistema de etiquetado frontal.

La nueva búsqueda arrojó un total de 580 resultados cuyos títulos fueron analizados individualmente. En este proceso se descartaron 551 estudios y se analizaron 29 *abstracts*. Se descartaron, con razones, 18 artículos, seleccionando 11 para el estudio detallado. Luego de analizarlos en texto completo, se descartaron, con razones cinco textos más: no comparaban distintos formatos de etiquetado, sino versiones dentro de una misma versión; no comparaban etiquetados en el envase sino en estantes o no realizaban análisis comparado de desempeño sino de características de los etiquetados (Van der Bend, 2019). Si bien esto los excluyó de la selección formal, sí se utilizaron para informar la discusión. Finalmente, se seleccionaron seis trabajos para el análisis (Acton *et al.*, 2019, Egnell *et al.*, 2018a, 2018b; Gorski Findling *et al.*, 2018, Khandpur *et al.*, 2018; Tórtora, Machín y Ares, 2018).[15]

En conjunto, en las dos etapas de revisión de literatura se analizaron un total de 24 trabajos.

15. Ver cuadro 1 en este anexo.

Cuadro 1. Resultados de revisión de la literatura

Autora/s o autor/es, año, revista	Título del trabajo	Modelos que se comparan	País/es	Muestra	Resultado recomienda
Acton *et al.*, 2019, *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*	"Taxes and front-of-package labels improve the healthiness of beverage and snack purchases: A randomized experimental marketplace"	Advertencia "alto en", TLs, HSR, nutrition grade	Canadá	3584 canadienses mayores de 13 años	Advertencia
Ares *et al.*, 2018, *Food Quality & Preference*	"Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making"	Nutriscore, HSR, Advertencia	Uruguay	Estudio 1: 112 personas (entre 18 y 45 años, 70% mujeres). Extraídos de base de datos de consumidores del equipo de investigación. Se eligieron sobre la base de su disponibilidad y deseos de participar. Estudio 2: 892 personas (entre 18 y 84 años, 68% mujeres). Extraídos de anuncio en Facebook	Advertencia
Arrúa *et al.* 2017a, *Appetite*	"Impact of front-of-pack nutrition information and label design on children's choice of two snack foods: comparison of warnings and the traffic-light system"	Advertencia, TL, *claims*, personajes (conocidos y no conocidos)	Uruguay	442 niños entre 8 y 13 años en Montevideo	Advertencia

Arrúa *et al.* 2017b, *Public Health Nutrition*	"Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: Comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems"	Advertencia, GDA, TL	Uruguay	Estudio 1: 32 personas (14 hombres y 18 mujeres) de 18 a 50 años (seleccionados de una base de datos del grupo de investigación). Estudio 2: 387 participantes uruguayos seleccionados en la vía pública en dos ciudades de Uruguay, entre 18 y 84 años	Advertencia
Cecchini y Warin, 2016, *Obesity reviews*	"Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviours: A systematic review and meta-analysis of randomized studies"	Múltiples formatos (según estudios incluidos)	N/A	9 trabajos académicos	Semáforo
Ducrot *et al.*, 2015a, *Nutrients*	"Objective understanding of front-of-package nutrition labels among nutritionally at-risk individuals"	GDA, MTL, 5-CNL (Nutriscore), Green Tick	Francia	14.230 franceses	5-CNL
Ducrot *et al.*, 2015b, *American Journal of Preventive Medicine*	"Impact of different front-of-pack nutrition labels on consumer purchasing intentions: A randomized controlled trial"	GDA, MTL, 5-CNL (Nutriscore), Green Tick	Francia	11.981 franceses	5-CNL
Enax, Krajbich y Weber, 2016, *Judgment and Decision Making*	"Salient nutrition labels increase the integration of health attributes in food decision-making"	TL y GDA	Alemania y Estados Unidos	44 personas (edad promedio 23 años)	Semáforo
Egnell *et al.*, 2018a, *Nutrients*	"Impact of front-of-pack nutrition labels on portion size selection: An experimental study in a French cohort"	Nutriscore, TLs, ENL (Evolved Nutrition Label)	Francia	25.772 franceses (NutriNet-Santé)	Nutriscore

Egnell *et al.*, 2018b, *Nutrients*	"Objective understanding of front-of-package nutrition labels: An international comparative experimental study across 12 countries"	Nutriscore, TLs, Advertencia, HSR, GDA	12 países (Argentina, Australia, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, México, Singapur, España, Reino Unido, Estados Unidos)	1.000 personas por país	Nutriscore
Gorski Findling *et al.*, 2018, *Preventive Medicine*	"Comparing five front-of-pack nutrition labels' influence on consumers' perceptions and purchase intentions"	TLs, GDA (Facts Up Front), NuVal, Estrellas	Estados Unidos	1.247 personas	Depende del indicador de resultado
Helfer y Shultz, 2014, *Annals of the New York Academy of Sciences*	"The effects of nutrition labeling on consumer food choice: A psychological experiment and computational model"	TL, NuVal, Heart,tabla nutricional	Estados Unidos y Canadá	192 participantes de Estados Unidos y Canadá	NuVal
Hodgkins *et al.*, 2015, *British Journal of Nutrition*	"Guiding healthier food choice: Systematic comparison of four front-of-pack labelling systems and their effect on judgements of product healthiness"	GDA, TL, Health logos, FOP básico (solo información numérica), GDA con semáforo sin colores	Alemania, Reino Unido, Turquía y Polonia	2068 participantes de países europeos. 513 del Reino Unido, 525 de Alemania, 500 de Polonia y 530 de Turquía	Sin diferenciación
Khandpur *et al.*, 2018, *Nutrients*	"Are front-of-package warning labels more effective at communicating nutrition information than traffic-light labels? A randomized controlled experiment in a brazilian sample"	Advertencia y TL	Brasil	1607 adultos	Advertencia
Lima Ares y Deliza, 2017, *Food Quality & Preference*	"How do front of pack nutrition labels affect healthfulness perception of foods targeted at children? Insights from Brazilian children and parents"	GDA, TL, Advertencia	Brasil	316 niños de 6 a 12 años y 278 padres. Diferentes niveles socioeconómicos y educativos	Advertencia

Machín *et al.*, 2016, *Journal of Nutrition Education & Behavior*	"Consumer perception of the healthfulness of ultra-processed products featuring different front-of-pack nutrition labeling schemes"	GDA, TLs	Uruguay	300 personas entre 18 y 70 años. El 75% mujeres.	Advertencia
Méjean *et al.*, 2013, *Journal of Human Nutrition & Dietetics*	"Consumer acceptability and understanding of front-of-pack nutrition labels"	PNNS logo, Green Tick, Color range logo, TLs	Francia	39 370 adultos que participaron en el estudio de cohorte francés Nutrinet-Santé	Semáforo múltiple
Méjean *et al.*, 2014, *Plos One*	"Association of perception of front-of-pack labels with dietary, lifestyle and health characteristics"	PNNS logo, Green Tick, Color range logo, TLs	Francia	28,952 adultos de Francia	Semáforos (simple y múltiple)
Newman *et al.*, 2017, *Journal of the Academy of Marketing Science*	"Marketers' use of alternative front-of-package nutrition symbols: An examination of effects on product evaluations"	NFP, FOP (FUF)	Estados Unidos	Estudio 1: 469 consumidores recabados de la base Amazon Tuck. Compensados por participar. Edad 19 a 73, 52% mujeres y la mayoría (86%) con educación universitaria. Estudio 2: 461 consumidores recabados de la base Amazon Tuck. Compensados por participar. Edad 20 a 73, 52% mujeres.	Sistemas evaluativos
Newman, Howlett y Burton, 2014, *Journal of Retailing*	"Shopper response to front-of-package nutrition labeling programs: Potential consumer and retail store benefits"	FUF, TL, GDA, HSR	Estados Unidos	Estudio 1: 363 participantes de 18 a 81 años. En el estudio 2: 120 participantes con un 53% mujeres, de 20 a 65 años. Determinado nivel económico y educación; el 90% de ellas tenían hijos de 2 a 17 años.	Sistemas evaluativos

Ni Mhurchu *et al.*, 2017, *American Society for Nutrition*	"Effects of interpretive nutrition labels on consumer food purchases: The Starlight randomized controlled trial"	TL, HSR y GDA	Nueva Zelanda	1357 personas	Semáforo y HSR
Pettigrew *et al.*, 2017, *Appetite*	"The types and aspects of front-of-pack food labelling schemes preferred by adults and children"	GDA, MTL y HSR	Australia	2058 australianos (1558 adultos y 500 niños)	HSR
Tolentino-Mayo *et al.*, 2018, *Salud Pública de México*	"Knowledge and use of nutrient labelling of industrialized foods and beverages in México"	GDA, Advertencia, *claims*, lista de ingredientes	México	Submuestra de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016. 8667 personas mayores de 20 años. Representatividad regional, urbano-rural y por nivel socioeconómico y educativo.	No GDA
Tórtora, Machín y Ares, 2018, *Food Research International*	"Influence of nutritional warnings and other label features on consumers' choice: Results from an eye-tracking study"	Advertencia, GDA (Facts up front), *claims*	Uruguay	124 personas	Advertencia

b. *Proyectos de ley.* Se realizó una búsqueda de proyectos de ley en la página oficial del Congreso de la Nación Argentina[16] para identificar proyectos en ambas Cámaras (Senado y Diputados). Se utilizaron las palabras clave "rotulado" y "etiquetado", acotando la búsqueda a proyectos presentados en 2018 y 2019 (los que tienen estado parlamentario en función de la normativa nacional). La búsqueda arrojó un total de 24 resultados.

Se seleccionaron solo proyectos que hicieran referencia al etiquetado nutricional frontal de alimentos y bebidas sin alcohol con fines de prevenir enfermedades no transmisibles, lo que excluyó numerosos proyectos que tenían como objetivo etiquetar productos para celíacos, diabéticos, organismos genéticamente modificados y otros afines.

Se seleccionaron por esta vía un total de 13 proyectos de ley, a los que se agregaron tres proyectos adicionales[17] de los que se tenía conocimiento previo (aunque no surgieron de la búsqueda dado que no incluían en su título las palabras clave). Con estos criterios, se seleccionaron un total de 16 proyectos de ley.

16. *www.diputados.gov.ar*

17. Los proyectos de los senadores Cobos, Fernández Sagasti y Verasay.

Cuadro 2. Proyectos de ley de etiquetado en la Argentina

Firmante	Título	Expte	Contenido principal	Link
Basualdo	Proyecto de ley sobre prevención de la obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles	S-3208/18	Etiquetado	*www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/410372/downloadPdf*
Bianchi	Obligatoriedad de utilización de un sello identificatorio en el etiquetado de productos alimenticios aptos para el consumo humano mencionando su alto contenido en nutrientes específicos	2954-D-2018	Etiquetado - integral	*https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=2954-D-2018&tipo=LEY*
Bragagnolo	Rotulado de alimentos con exceso de grasas, azúcares, sodio y calorías.	5333-D-2018	Etiquetado	*https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2018/PDF2018/TP2018/5333-D-2018.pdf*
Camaño	Ley de etiquetado de alimentos	2 1 0 - D - 2019	Etiquetado	*https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=0210-D-2019&tipo=LEY*
Cobos	Promoción de la alimentación saludable	S-334/18	Etiquetado y publicidad	*http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/334.18/S/PL*
Crexell	Proyecto de ley que dispone que un sistema de rotulado descriptivo nutricional de alimentos y bebidas destinadas al consumo humano	S- 637/19	Etiquetado - integral	*https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/637.19/S/PL*
Donda	Régimen de etiquetado de alimentos	1620-D-2018	Etiquetado - integral	*https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=1620-D-2018&tipo=LEY*
Fernández Sagasti	Promoción de la alimentación saludable	S-179/18	Etiquetado y publicidad	*https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/179.18/S/PL*
Giacoppo	Sistema de etiquetado frontal de alimentos envasados destinados al consumo humano	S-1920/19	Etiquetado	*https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1920.19/S/PL*

Kroneberger	Obligatoriedad de rotulado informativo para alimentos de consumo humano con exceso de grasas, azúcares y sal	6567-D-2018	Etiquetado	*https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=6567-D-2018&tipo=LEY*
Marino	Información nutricional de los alimentos y su publicidad	S-1407/19	Etiquetado	*https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1407.19/S/PL*
Olivares	Sistema gráfico nutricional	0796-D-2017	Etiquetado	*https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=0796-D-2017&tipo=LEY*
Peñaloza	Sistema gráfico nutricional	2 1 0 - D - 2018	Etiquetado	*https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=0210-D-2018&tipo=LEY*
Pitiot	Etiquetado frontal y publicidad de los alimentos y bebidas destinadas al consumo humano	7072-D-2018	Etiquetado - integral	*https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=7072-D-2018&tipo=LEY*
Verasay	Regular la publicidad, promoción y consumo de los productos alimenticios elaborados con alto nivel de procesamiento destinados al mercado infantil	S-1500/19	Etiquetado y publicidad	*https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1500.19/S/PL*
Weschler	Etiquetado informativo frontal y publicidad de los alimentos	2 3 9 - D - 2018	Etiquetado y publicidad	*https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=5885-D-2016&tipo=LEY*

6.2. Anexo 2. Dimensiones de comparación en revisión de literatura

Cuadro 3. Comparación de sistemas de FOP en revisión de literatura

Autora/s o autor/es	GDA	SL - MTL	Adv.	5 CL-Nutris-core	Positi-vos	HSR	Otros	Recomenda-ción
Acton *et al.*, 2019		x	x	x		x		Advertencia
Ares *et al.*, 2018			x	x		x		Advertencia
Arrúa *et al.*, 2017a		x	x				x	Advertencia
Arrúa *et al.*, 2017b	x	x	x					Advertencia
Ducrot *et al.*, 2015a	x	x		x	x			5-CNL
Ducrot *et al.*, 2015b	x	x		x	x			5-CNL
Enax, Krajbich y Weber, 2016	x	x						Semáforo
Egnell *et al.*, 2018a		x		x			x	Nutriscore
Egnell *et al.*, 2018b	x		x	x		x		Nutriscore
Gorski Findling *et al.*, 2018	x	x					x	Depende
Helfer y Shultz, 2014		x			x		x	NuVal
Hodgkins *et al.*, 2015	x	x			x		x	Cualquier info
Khandpur *et al.*, 2018		x	x					Advertencia
Lima, Ares y Deliza, 2017	x	x	x					Advertencia
Machín *et al.*, 2016	x	x						Advertencia
Méjean *et al.*, 2013		x			x		x	Semáforo
Méjean *et al.*, 2014		x			x		x	Semáforo
Newman *et al.*, 2017								Sistemas evaluativos
Newman, Howlett y Burton, 2014	x	x			x	x	x	Sistemas evaluativos
Ni Mhurchu *et al.*, 2017		x				x	x	Semáforo y HSR
Pettigrew *et al.*, 2017	x	x				x		HSR
Tolentino-Mayo *et al.*, 2018	x				x		x	No GDA
Tórtora, Machín y Ares, 2018	x		x				x	Advertencia
Total	10	14	4	3	8	4	7	

6.3. Anexo 3. Dimensiones de comparación de proyectos de ley

Cuadro 4. Dimensiones de comparación de proyectos de ley (marco de análisis: van der Bend y Lisser)

Firmante	Expresión				Metodología			Componentes	
	Oblig.	Tono	Directividad	Foco	Abordaje	Cobertura	Unidad	**Componentes**	**Formato gráfico**
Basualdo	Oblig.	Negativo	Directivo	Nutrientes	Cat. gen.	Selecc.	N/A	Negativos	Leyenda
Bianchi	Oblig.	Negativo	Directivo	Nutrientes	N/E	Todos	N/E	Negativos	Advertencia
Bragagnolo	Oblig.	Negativo	Directivo	Nutrientes	Cat. gen.	Todos	100 g	Negativos	Advertencia
Camaño	Oblig.	Negativo	Directivo	Nutrientes	N/E	Todos	Porción	Negativos	Advertencia
Cobos	Oblig.	Negativo	Semi	Nutrientes	N/E	Todos	N/E**	Negativos	Semáforo
Crexell	Oblig.	Negativo	Directivo	Nutrientes	N/E	Todos	N/E	Negativos	Advertencia
Donda*	Oblig.	Negativo	Directivo	Nutrientes	N/E	Todos	N/D	Negativos	Advertencia
Fernández Sagasti	Oblig.	Mixto	Semi	Nutrientes	N/E	Todos	N/E**	Negativos	Semáforo
Giacoppo	Oblig.	Negativo	Directivo	Nutrientes	N/E	Todos	N/E	Negativos	Advertencia
Kroneberger	Oblig.	Mixto	Semi	Nutrientes	N/E	Todos	N/E	Negativos	Semáforo
Marino	Oblig.	Negativo	Directivo	Nutrientes	N/E	Todos	N/E	Negativos	Advertencia
Olivares	Oblig.	Mixto	Semi	Nutrientes	N/E	Con exc.	N/D	Negativos	Semáforo
Peñaloza	Oblig.	Mixto	Semi	Nutrientes	N/E	Todos	N/E	Negativos	Semáforo
Pitiot	Oblig.	Negativo	Directivo	Nutrientes	N/E	Todos	N/E	Negativos	Advertencia
Verasay	Oblig.	Negativo	Directivo	N/A	N/E	Todos	N/A	Negativos	Mensaje + foto
Weschler	Oblig.	Negativo	Directivo	Nutrientes	N/E	Todos	N/E	Negativos	Advertencia

* El anexo del proyecto, que contiene información relevante para el análisis, no está disponible en la página web de la Cámara de Diputados.
** Aunque hacen referencia al perfil de nutrientes de OPS.

7. Referencias

Acton, R., A. Jones, S. Kirkpatrick, C. Roberto y D. Hammond (2019), "Taxes and front-of-package labels improve the healthiness of beverage and snack purchases: A randomized experimental marketplace", *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 16.

Ares, G., F. Varela, L. Machín, L. Antúnez, A. Giménez, M.R. Curutchet y J. Aschemann-Witzeld (2018), "Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making", *Food Quality & Preference*, 68.

Arrúa, A., M.R. Curutchet, N. Rey, P. Barreto, N. Golovchenko, A. Sellanes, G. Velazco, M. Winokur, A. Giménez y G. Ares (2017a), "Impact of front-of-pack nutrition information and label design on children's choice of two snack foods: Comparison of warnings and the traffic-light system", *Appetite*, 115.

Arrúa, A., L. Machín, M.R. Curutchet, J. Martínez, L. Antúnez, F. Alcaire, A. Giménez y A. Ares (2017b), "Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: Comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems", *Public Health Nutrition*, 20 (13).

Castagnari, V. (2018), "Regulaciones de etiquetado frontal de alimentos en América Latina: perspectivas comparadas para la adopción de políticas eficaces", pendiente de publicación por ODA-ALC.

Cecchini, M. y L. Warin (2016), "Impact of food labelling systems on food choices and eating behaviours: A systematic review and meta-analysis of randomized studies", *Obesity Reviews*, 17 (3).

Colchero, M. A., Guerrero-López, C.M., Molina, M., Rivera, J.A. (2016) "Beverages Sales in Mexico before and after Implementation of a Sugar Sweetened Beverage Tax", *Plos One*, 11 (9): 1-8.

Correa, T., C. Fierro, M. Reyes, F. Dillman Carpentier, L. Smith Tailliey C. Corvalán (2019), "Responses to the Chilean law of food labeling and advertising: Exploring knowlege, perceptions and behaviors of mothers of young children", *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 16 (21).

Díaz, A., P. Veliz, G. Rivas-Mariño, C. Vance Mafla, L.M. Martínez Altamirano y C. Vaca Jones (2017), "Etiquetado de alimentos en Ecuador: implementación, resultados y acciones pendientes", *Revista Panamericana de Salud Pública*, 41.

Ducrot, P., C. Julia, C. Méjean, E. Kesse-Guyot, M. Touvier, L.K. Fezeu, S., Hercberg y S. Péneau (2015a), "Objective understanding of front-of-package nutrition labels among nutritionally at-risk individuals", *Nutrients*, 7 (8).

Ducrot, P., C. Méjean, C. Julia, E. Kesse-Guyot, M. Touvier, L.K. Fezeu, S. Hercberg y S. Péneau (2015b), "Impact of different front-of-pack nutrition labels on consumer purchasing intentions a randomized controlled trial", *American Journal of Preventive Medicine*, 50 (5).

Egnell, M., F. Kesse-Guyot, P. Galan, M. Touvier, M. Rayner, J. Jewell, J. Breda, S. Hercberg y C. Julia (2018a), "Impact of front-of-pack nutrition labels on portion size selection: An experimental study in a French cohort", *Nutrients*, 10 (9).

Egnell, M., Z. Talati, S. Hercberg, S. Pettigrew y C. Julia (2018b), "Objective understanding of front-of-package nutrition labels: An international comparative experimental study across 12 countries", *Nutrients*, 10 (10).

Enax, L., I. Krajbich y B. Weber (2016), "Salient nutrition labels increase the integration of health attributes in food decision-making", *Judgment and Decision Making*, 11 (5).

FAO, OPS, WFP y Unicef (2018), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago de Chile (disponible en *http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf*).

FIC Argentina (2019), "Piden que se implemente el etiquetado de advertencias de alimentos y bebidas en países de Latinoamérica" (disponible en *https://www.ficargentina.org/piden-que-se-implemente-el-etiquetado-de-advertencias-de-alimentos-y-bebidas-en-paises-de-latinoamerica/*).

Freire, W., W. Waters, G. Rivas-Mariño, T. Nguyen y P. Rivas (2017), "A qualitative study of consumer perceptions and use of traffic light food labeling in Ecuador", *Public Health Nutrition*, 20 (5).

Gobierno de Nueva Zelanda (2018), "The health star rating system in New Zealand 2014-2018", New Zealand Food Safety Technical Report N.º 2018/09 (disponible en *https://www.mpi.govt.nz/dmsdocument/31635-the-health-star-rating-system-in-new-zealand-2014-2018*).

Gorski Findling, M.T., P.M. Werth, A.A. Musicus, M.A. Bragg, D.J. Graham, B. Elbel y C.A. Roberto (2018), "Coparing five front-of-pack nutrition labels influence on consumers perceptions and purchase intentios", *Preventive Medicine*, 106.

Grunert, K.G. y J.M. Wills (2007), "A review of European research on consumer response to nutrition information on food labels", *Journal of Public Health*, 15 (5).

Hall, K.D., A. Ayuketah, R. Brychta, H. Cai, T. Cassimatis, K.Y. Chen, S. Chung, E. Costa, A. Courville, V. Darcey, L.A. Fletcher, C.G. Forde, A.M. Gharib, J. Guo, R. Howard, P.V. Joseph, S. McGehee, R. Ouwerkerk, K. Raisinger, I.Rozga, M. Stagliano, M. Walter, P.. Walter, S. Yang y M. Zhou (2019), "Ultra-processed diets cause excess calorie intake and weight gain: An inpatient randomized controlled trial of ad libitum food intake", *Cell metabolism*, 30 (1).

Helfer, P. y T.R. Shultz (2014), "The effects of nutrition labeling on consumer food choice: A psychological experiment and computational model", *Annals of The New York Academy of Sciences*, 1333 (1).

Hodgkins, C., J. Barnett, G. Wasowicz-Kirylo, M. Stysko-Kunkowska, Y. Gulcan, Y. Kustpeli, S. Akgungor, G. Chryssochoidis, L. Fernández-Celemin, S. Storcksdieck, M. Gibbs y M. Raats (2013), "Understanding how consumers categorise nutritional labels: A consumer derived typology for front-of-pack nutrition labelling", *Apetite*, 59.

Hodgkins, C., M.M. Raats, C. Fife-Schaw, M. Peacock, A. Gröppel-Klein, J. Koenigstorfer, G. Wasowicz, M. Stysko-Kunkowska, Y. Gulcan, Y. Kustepeli, M. Gibbs, R. Shepherd y K. Grunert (2015), "Guiding healthier food choice: Systematic comparison of four front-of-pack labelling systems and their effect on judgements of product healthiness", *British Journal of Nutrition*, 113 (10).

Institute of Medicine (2010), *Front-of-Package Nutrition Rating Systems and Symbols: Phase I Report*, Washington DC, The National Academies Press (*https://doi.org/10.17226/12957*).

INTA (2019), "A tres años de la Ley Etiquetado: cambio en la composición de productos y en los hábitos de compra" (disponible en *https://inta.cl/a-tres-anos-de-ley-etiquetado-cambio-en-la-composicion-de-productos-y-en-los-habitos-de-compra/*).

Khandpur, N., P. Morais Sato, L. Mais, A.P. Bortoletto Martins, C. Galvão Spinillo, M. Tarricone García, C. Urquizar Rojas y P. Constante Jaime (2018), "Are front-of-package warning labels more effective at communicating nutrition information than traffic-light labels? A randomized controlled experiment in a brazilian sample", *Nutrients*, 10 (6).

Lima, M., G. Ares y R. Deliza (2017), "How do front of pack nutrition labels affect healthfulness perception of foods targeted at children? Insights from Brazilian children and parents", *Food Quality & Preference*, 64.

Machín, L., M. Cabrera, M.R. Curutchet, J. Martínez, A. Giménez y G. Ares (2017), "Consumer perception of the healthfulness of ultra-processed products featuring different front-of-pack nutrition labeling schemes", *Journal of Nutrition Education and Behavior*, 49 (4).

Mallarino, C., Gómez, L.F., González-Zapata, L., Cadena, Y., Parra, D.C. 2013. "Advertising of ultra-processed foods and beverages: children as a vulnerable population". Revista de Saúde Pública. 47: 1006-1010.

Méjean, C., P. Macouillard, S. Péneau, C. Hercberg y K. Castetbon (2013), "Consumer acceptability and understanding of front-of-pack nutrition labels", *Journal of Human Nutrition & Dietetics*, 26 (5).

Méjean, C., P. Macouillard, S. Péneau, C. Lassale, S. Hercberg y K. Castetbon (2014), "Association of perception of front-of-pack labels with dietary, lifestyle and health characteristics", *Plos One*, 9.

Minsal (2018), "Informe de evaluación de la implementación de la ley sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad" (disponible en *https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Implementación-Ley-20606-febrero-18-1.pdf*).

Newman, C., S. Burton, J.C. Andrews, R.G. Netemeyer y J. Kees (2017), "Maketers' use of alternative front-of-package nutrition symbols: An examination of effects on product evaluations", *Journal of the Academy of Marketing Science*, 46 (3).

Newman, C., E. Howlett y S. Burton (2014), "Shopper response of front-of-package nutrition labeling programs: Potential consumer and retail store benefits", *Journal of Retailing*, 90 (1).

Ni Mhurchu, C., E. Volkova, Y. Jiang, H. Eyles, J. Michie, B. Neal, T. Blakely, B. Swinburn y M. Rayner (2017), "Effects of interpretive nutrition labels on consumer food purchases: The Starlight randomized controlled trial", *American Society of Nutrition*, 105 (3).

OCDE (2017), "Obesity Update 2017" (disponible en *https://www.oecd.org/els/health-systems/Obesity-Update-2017.pdf*).

OMS (2013), *The Global Action Plan for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases 2013-2020* (disponible en *https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/94384/9789241506236_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y*).

OPS (2011), "Recomendaciones de la consulta de expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la región de las Américas" (disponible en *http://www.paho.org/nutricionydesarrollo/wpcontent/uploads/2012/05/Recomendaciones-Expertos-OPS-publicidad-alimentos.pdf*).

– (2014), Plan de Acción para la Prevención de la Obesidad en la Niñez y la Adolescencia (disponible en *https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2015/Obesity-Plan-Of-Action-Child-Spa-2015.pdf*).

– (2015), "Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas" (disponible en *http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645_esp.pdf*).

– (2016), "Modelo de perfil de nutrientes" (disponible en *http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/18622/9789275318737_spa.pdf*).

– (2019), "Llaman a incorporar advertencias sanitarias en los envases de productos alimentarios" (disponible en *https://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=10354:llaman-a-incorporar-advertencias-sanitarias-en-los-envases-de-productos-alimentarios&Itemid=226*).

Peñaherrera, V., C. Carpio, L. Sandoval, M. Sánchez, T. Cabrera, P. Guerrero e I. Borja (2018), "Efecto del etiquetado de semáforo en el consumidor nutricional y el consumo de bebidas gaseosas en Ecuador", *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42.

Pettigrew, S., Z. Talati, C. Miller, H. Dixon, B. Kelly y K. Ball (2017), "The types and aspects of front-of-pack food labelling schemes preferred by adults and children", *Appetite*, 109.

Schnettler, B., G. Ares, N. Sepúlveda, S. Bravo, B. Villalobos, C. Hueche y C. Adasme-Berríos (2019), "How do consumers perceive reformulated foods after the implementation of nutritional warnings? Case study with frankfurters in Chile", *Food Quality and Preference*, 74.

Secretaría de Agroindustria de la Nación, Subsecretaría de Comercio Interior, Ministerio de Producción y Trabajo (2018), "Informe: rotulado frontal) (disponible en *http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Nutricion/documentos/Rotulado_Frontal.pdf*).

Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación (2018), "Etiquetado nutricional frontal de alimentos" (disponible en *http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001380cnt-etiquedato-nutricional-frontal-alimentos.pdf*).

Terán, S., I. Hernández, W. Freire, B. León y E. Terán (2019), "Use, knowledge, and effectiveness of nutritional traffic light label in urban population from Ecuador: A pilot study", *Globalization and Health*, 15.

Tolentino-Mayo, L., S. Rincón-Gallardo Patiño, L. Bahena-Espina, V. Ríos y S. Barquera (2018), "Knowledge and use of nutrient labelling of industrialized foods and beverages in México", *Salud Pública de México*, 60 (3).

Tórtora, G., L. Machín y G. Ares (2018), "Influence of nutritional warnings and other label features on consumers' choice: Result from an eye-tracking study", *Food Research International*, 119.

Van der Bend, D. y L. Lissner (2019), "Differences and similarities between Front-of-Pack Nutrition Labels in Europe: A comparison of functional and visual aspects", *Nutrients*, 11 (626).

Unicef (2018), "A child rights-based approach to food marketing: A guide for policy makers" (disponible en *https://www.unicef.org/csr/files/A_Child_Rights-Based_Approach_to_Food_Marketing_Report.pdf*).

Capítulo 2

Indicadores de progreso para el derecho a la alimentación adecuada en ocho países de América Latina[1]

Laura Elisa Pérez Gómez, Ivet Miriam Pérez Molina, Laura Pautassi, Candela Loreti y Rocío Riesco

1. Introducción

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador") fue aprobado en 1988 y entró en vigor en 1999; a la fecha, son dieciséis los Estados que lo han ratificado. En su artículo 19, establece que los Estados parte se comprometen a presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en él. Para ello, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó en 2012 y 2014[2] indicadores que constituyen la base para monitorear el cumplimiento a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) protegidos por dicho Protocolo.

El presente artículo resume los principales resultados de la investigación que tuvo como objetivo identificar el estado que guarda el cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada (DAA) en América Latina, partiendo de la

1. Este trabajo fue llevado adelante por el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM) y el Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y presentado en el IX Encuentro Regional ODA-ALC realizado en septiembre de 2019 en Guatemala. El trabajo fue galardonado en la categoría de artículos inéditos por la segunda convocatoria "Premio a la investigación en innovación de políticas públicas en seguridad alimentaria y nutricional" del Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de FAO-CLACSO.

2. Resolución AG/RES. 2713 (XLII-O/12), "Primer agrupamiento" de derechos (derecho a la seguridad social, salud y educación) y resolución AG/RES. 2823 (XLIV-O/14), "Segundo agrupamiento" (derecho al trabajo, libertades sindicales, a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada y a los beneficios de la cultura).

metodología establecida para el monitoreo del Protocolo[3] y de la información oficial presentada por los Estados en los informes que a la fecha ha evaluado el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS), complementada con los datos disponibles en fuentes de organismos internacionales pertinentes.[4] Con esta conceptualización, el análisis que se desarrolla incorpora el *enfoque basado en derechos humanos* (EBDH), el cual permite evaluar –en las normas, las políticas públicas y en general en las acciones que desarrollan los Estados– las obligaciones que estos tienen de acuerdo con la normativa internacional para el cumplimiento del derecho y su garantía; de esta forma, la valoración del DAA va más allá del análisis de la seguridad alimentaria y nutricional.[5]

La investigación abordó el análisis sobre el DAA a partir de los informes presentados por ocho países (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay) al GTPSS,[6] que incluyen indicadores de progreso y que permite conocer, por categorías conceptuales y principios transversales del EBDH, elementos torales para la garantía de este derecho sintetizados en el cuadro 1, considerando aspectos estructurales, de procesos y de resultados:

Cuadro 1. Categorías conceptuales y principios transversales del EBDH

Categoría conceptual/ transversal	Tipo de indicador		
	Estructural	Proceso	Resultado
Recepción del derecho	Incorporación de obligaciones en legislación	Enfoque de derechos humanos en políticas públicas	Situación de garantía en los componentes principales del derecho
Compromisos financieros y presupuestarios	Disposiciones legales que establecen recursos a asignar	Pertinencia y eficiencia de procesos para implementar políticas públicas	Disponibilidad (nivel y formato) de recursos invertidos

3. Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (OEA/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.9/13. nov./2013), Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS, 2015).

4. Se consideran tanto informes de FAO, Cepal, OMS y los disponibles sobre el cumplimiento de la Agenda 2030, así como diversas investigaciones académicas.

5. Según ACNUDH y FAO (2010), existe seguridad alimentaria "cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana". Se trata de una condición previa del ejercicio pleno del derecho a la alimentación, puesto que el concepto de seguridad alimentaria no impone obligaciones jurídicas a los Estados ni les otorga derechos exigibles a las personas.

6. Disponibles en *http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/*. La descripción técnica completa de cada indicador puede consultarse en GTPSS (2018).

Capacidades estatales	Estructura institucional del Estado y del sistema jurídico	Aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de esfuerzos de programas presupuestarios	Distribución del poder al interior del Estado: alcance de la institucionalidad
Igualdad y no discriminación	Institucionalidad para asegurar igualdad y garantizar la no discriminación	Incorporación del principio de igualdad en acciones, programas y/o políticas	Brechas en la garantía del derecho por grupos o regiones
Acceso a la justicia	Recursos judiciales y administrativos para garantizar la exigibilidad	Garantías procesales para el acceso a la justicia	Garantía y protección efectiva para el acceso a derechos
Acceso a la información y participación	Condiciones básicas para el acceso a información para el diseño, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas para la ciudadanía	Características y alcance de las políticas públicas para acceso y garantía de transparencia y participación	Avance en disponibilidad de información para el derecho, empoderamiento de la ciudadanía y participación efectiva

Fuente: elaboración propia basada en GTPSS (2015).

En términos de información entregada, los países que mayormente cumplieron con los indicadores cualitativos solicitados fueron El Salvador y Honduras con 91,5%, seguidos por México con el 88,1%, el país que menor número de indicadores cualitativos entregó fue Bolivia con el 61%. Por lo que se refiere a los indicadores cuantitativos, los países que mayor número contestaron fueron Honduras, que proporcionó información del 58% de los indicadores, seguido por El Salvador y Ecuador que entregaron la mitad; los países que menos indicadores respondieron fueron México con el 26% y Paraguay con el 32% (cuadro 2).

Cuadro 2. Número de indicadores respondidos por los Estados

Categoría/	Bolivia		Ecuador		El Salvador		Honduras		México		Paraguay		Perú		Uruguay	
Principio	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn	Cl	Cn
Recepción del derecho	13	9	20	13	19	14	19	12	18	4	20	7	18	11	19	13
Compromiso financiero y presupuestario	1	2	1	1	1	3	1	3	1	3	1	3	1	2	0	0
Capacidades estatales	8	3	12	4	12	1	13	1	13	1	8	2	11	3	9	1
Igualdad y no discriminación	6	0	3	1	6	1	6	2	5	2	2	0	6	2	3	1
Acceso a la información y participación	4	0	9	0	12	0	11	0	11	0	7	0	11	0	10	0

Acceso a la justicia	4	1	3	0	4	0	4	4	4	0	4	0	3	0	0	0
Total	**36**	**15**	**48**	**19**	**54**	**19**	**54**	**22**	**52**	**10**	**42**	**12**	**50**	**18**	**41**	**15**
% respuesta	**61,0**	39,5	81,3	50,0	91,5	50,0	91,5	57,9	88,1	26,3	71,1	31,6	84,7	47,4	69,4	39,5

Fuente: elaboración propia basada en los informes nacionales al PSS.

2. Análisis regional

A continuación se presenta un análisis integrado de la información proporcionada por los ocho países que entregaron su informe al GTPSS, incorporando también datos de otras fuentes internacionales e investigaciones académicas. El análisis busca identificar elementos comprehensivos para construir un diagnóstico más amplio sobre el derecho a la alimentación adecuada en América Latina, así como recomendaciones generales de política basadas en un enfoque integral de derechos humanos. A partir de los hallazgos a nivel país, este apartado se organiza de acuerdo con los siguientes cinco temas que permiten identificar aspectos clave para la construcción de políticas públicas con EBDH basadas en evidencia: 1) condicionantes del contexto económico y la desigualdad estructural; 2) situación de la seguridad alimentaria y nutricional; 3) capacidades institucionales: límites y desafíos; 4) principios transversales de derechos humanos y 5) integralidad de derechos.

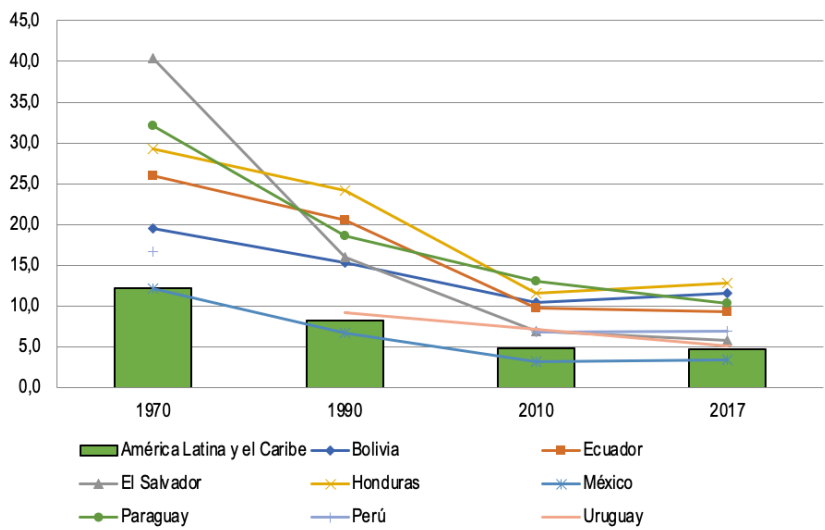
2.1. Condicionantes del contexto económico y la desigualdad estructural

En este apartado se parte de la constatación de la fuerte tendencia en la reducción de las inversiones estatales en las actividades primarias de la economía en la región (participación del sector primario en el PIB), así como un estancamiento de la situación de pobreza (medida en términos multidimensionales) e incremento de la desigualdad en la región, sobre todo respecto del sector rural. Los indicadores cualitativos y cuantitativos correspondientes muestran el nivel secundario que se asigna al aseguramiento de las condiciones necesarias para apuntalar el segundo componente esencial del derecho a la alimentación adecuada, que señala: "Los Estados parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos" (PSS, art. 12, fracción segunda). Es así como, además de destacar el aspecto económico del derecho a la alimentación, es necesario considerar a este en todas sus dimensiones, particularmente la social y cultural. Las amenazas o violaciones del derecho a la alimentación no solo afectan las posibilidades de creci-

miento económico de una sociedad, sino que también afectan la cohesión social en sociedades altamente excluyentes como las latinoamericanas (Pautassi y Zibecchi, 2012). Dado el principio de interdependencia de los derechos humanos y en cuanto la alimentación es una expresión cultural de las sociedades, resulta necesario su tratamiento integral y en directa interdependencia entre derechos civiles, políticos (DCP) y económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), considerando a su vez las discriminaciones por género, pertenencia étnica, raza y condición socioeconómica. De ahí que el análisis realizado a partir de los indicadores presentados por los ocho Estados evaluados permite avanzar en estas interdependencias y en el grado de (in) cumplimiento en torno a las obligaciones estatales, o en relación con la Agenda 2030 de desarrollo sostenible (Pérez Gómez, 2016).

Específicamente, para el indicador relativo a la *participación del PIB agropecuario en el PIB nacional* se cuenta con una larga serie de datos del Banco Mundial,[7] en la que se puede observar una importante disminución del sector primario en el PIB de los países en las últimas décadas. En promedio en la región de América Latina y el Caribe, la disminución ha sido de 7,4 puntos en 47 años, si bien a nivel país se observan disminuciones mucho mayores: en El Salvador cayó 34,6 puntos porcentuales, seguido del Paraguay con 21,8 puntos porcentuales (gráfico 1).[8]

Gráfico 1. Participación del PIB agropecuario en el PIB nacional

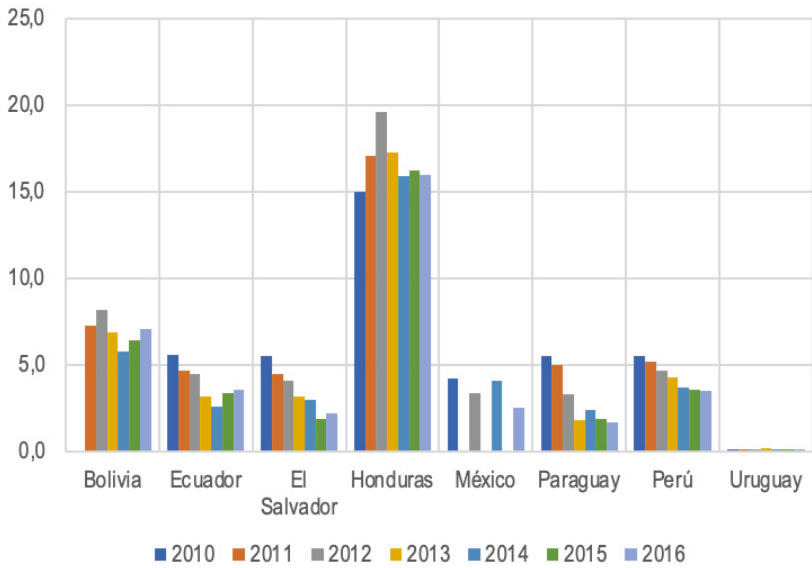


Fuente: base de datos del Banco Mundial.

7. Disponibles en *https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS*.
8. Si bien el análisis destaca la participación del PIB agropecuario en el PIB nacional, podrían considerarse otras dimensiones tal como la participación del sector industrial.

En relación con los indicadores que dan cuenta de la situación de desigualdad estructural en la región, el *porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema* muestra que a pesar de que desde 2010 la proporción de la población en pobreza extrema internacional[9] había venido disminuyendo, a partir de 2015 vuelve a ascender en países como Bolivia, El Salvador y Ecuador; además de mostrar fuertes desafíos en Honduras, en contraposición con una marcada estabilidad en el Uruguay, lo que intrínsecamente destaca los altos índices de desigualdad en la región (medidos por ejemplo a través del índice de Gini). De modo similar, los países calificados como más igualitarios en la región muestran niveles más altos de inequidad que los países más desiguales de Europa (gráfico 2).[10]

Gráfico 2. Proporción de la población por debajo del umbral de pobreza internacional (%)

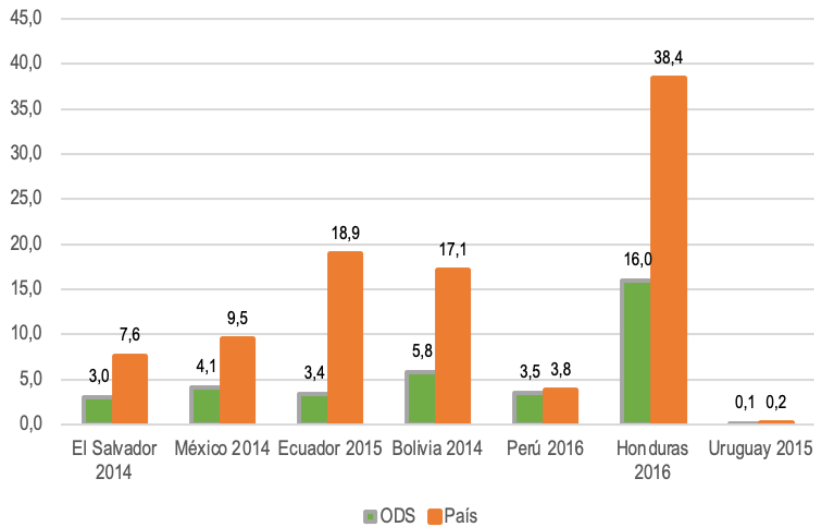


Fuente: base de datos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).[11]

9. El indicador *proporción de la población por debajo de la línea de pobreza internacional* se define como el porcentaje de la población que vive con menos de 1,90 dólar por día a precios internacionales de 2011. Metadato del indicador ODS 1.1.1. *https://unstats.un.org/sdgs/metadata/.*
10. ONU Hábitat (2014) ha utilizado en su informe promedios no ponderados para 17 países, y muestra que el nivel de concentración de ingresos es de 0,494 alrededor de 2010, lo cual se encuentra muy por encima del promedio de la línea de alerta de la ONU (0,4). En cuanto a desigualdad en la distribución de ingresos, el agregado de 24 grandes ciudades de América Latina y el Caribe cuenta con un coeficiente de Gini de 0,528, una cifra que muestra una desigualdad más alta en las ciudades que entre países, cuya cifra para América Latina y el Caribe es 0,505. Por ejemplo, el Gini en zonas urbanas de Brasil era de 0,569, la República Dominicana 0,559 y Colombia 0,55.
11. Disponible en *https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/.*

Es relevante observar que en los informes presentados por los países al GTPSS los datos sobre pobreza extrema, que provienen de sus mediciones nacionales, se encuentran por encima de lo registrado a nivel internacional para los ODS. Esto obedece a diferencias en las metodologías de medición, que en diversos casos incluyen consideraciones adicionales al mero ingreso monetario. Este tipo de conceptualización amplia permite identificar un panorama más realista en cuanto a los retos que se enfrentan en cada país y, en consecuencia, mejorar las políticas de atención que, en última instancia, deben ser de garantía de derechos. El gráfico 3 muestra estas diferencias en la medición de la magnitud de la pobreza extrema en Bolivia (17,1% en 2014), Ecuador (18,9% en 2015), Honduras (16% en 2016) y México (9,5% en 2014). Cabe señalar que las mediciones se concentran a nivel urbano, en una América Latina y el Caribe que constituye una de las regiones con mayor proporción de población urbana, a la vez que presenta los más altos índices de desigualdad, particularmente de desigualdad urbana, a nivel mundial.

Gráfico 3. Comparación en la medición internacional versus las mediciones nacionales de la población en situación de pobreza extrema (%)



Fuente: base de datos de los ODS e informes de los países al GTPSS.

Por otra parte, alerta sobre la necesidad imperiosa de incorporar la alimentación adecuada como variable central en la medición de pobreza, ya que en general es invisibilizada. Esta vinculación se extrema en el caso de niñas, niños y adolescentes

(NNA) y de las mujeres, quienes están sobrerrepresentados en la pobreza, pero a su vez son quienes sufren mayores déficits respecto de la alimentación, en el caso de NNA por falta de nutrientes adecuados y, en el de las mujeres, por escasez, ya que ellas mismas priorizan la alimentación de los demás integrantes del hogar.[12] A ello debe sumarse el traslado de responsabilidades de los programas sociales asistenciales directamente hacia las mujeres, no generando dinámicas redistributivas del trabajo y del cuidado con los varones.

2.2. Situación de la seguridad alimentaria y nutricional

De acuerdo con lo señalado, cabe observar que el concepto "seguridad alimentaria y nutricional" (SAN) adoptado por la FAO,[13] no se apega a lo estipulado por la normativa internacional sobre el derecho a la alimentación adecuada ya que se concentra en la primera parte de lo establecido por el Protocolo de San Salvador, que estipula: "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" (art. 12, párrafo 1º). No obstante, la revisión de la situación de los elementos constitutivos de la SAN es primordial para garantizar el DAA; en este apartado se analizan los indicadores emblemáticos relativos a malnutrición, inseguridad alimentaria y nutricional, desnutrición crónica, sobrepeso, obesidad y población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria, así como los elementos normativos y de políticas que les conciernen.

Cabe señalar que el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CPIDESC) ha definido en la observación general N.º 12 que el DAA "está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos […] también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos" (párr. 4), agregando que "el derecho a la ali-

12. Si bien en América Latina existen fuertes desigualdades entre poblaciones infantiles urbanas y rurales, la mayor diferencia se observa a nivel intraurbano, entre NNA con altos y bajos niveles de precariedad en sus condiciones de vida, tomando como variables la pobreza por ingresos, la vivienda y la educación de las adultas y los adultos del hogar (Born *et al*., 2015), que se agrava por el hecho de que los NNA que viven por debajo de la línea de pobreza, en promedio, alcanzan niveles de desarrollo cognitivo bajos y niveles de deserción más altos que los de sus pares en otras condiciones. (Grunewald y Rolnik, 2007; Minujin y Ferrer, 2016).

13. "Seguridad alimentaria: a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana" (Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, disponible en *http://www.fao.org/in-action/pesa-centroamerica/temas/conceptos-basicos/es/*).

mentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre" (párrafo 6). En el párrafo 8 agrega el Comité:

> [E]l contenido básico del derecho a la alimentación [adecuada] comprende […] la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

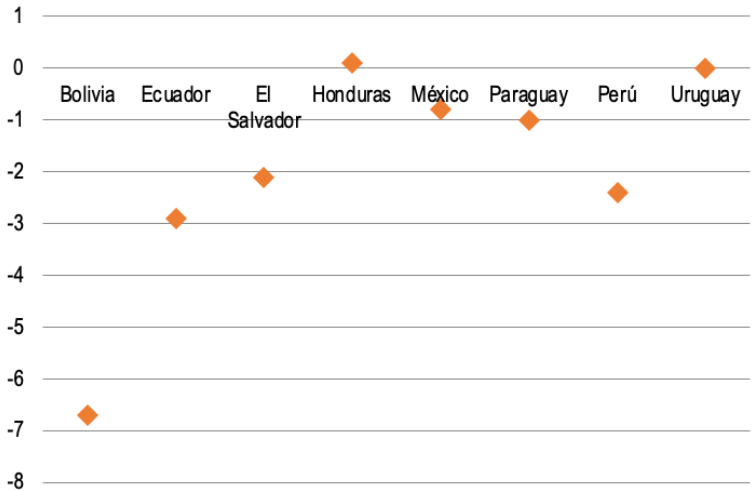
A continuación se revisan diversos indicadores relacionados en el objetivo 2 de la Agenda 2030, aclarando que el análisis se circunscribe a los indicadores relacionados con las siguientes metas: "2.1. Poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas a una alimentación sana […] 2.2. Poner fin a todas las formas de malnutrición […] y 2.a. Aumentar las inversiones en infraestructura rural".

Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria. Este indicador es el mismo que el ODS 2.1.1. "Prevalencia de subnutrición", que según la FAO "es una estimación de la proporción de la población cuyo consumo habitual de alimentos es insuficiente para proporcionar los niveles de energía en la dieta que se requieren para mantener una vida activa y saludable normal". En el análisis de la información internacional para el período 2010-2016, se observa que el país donde más disminuyó esta situación es Bolivia, que bajó 6,7 puntos porcentuales; sin embargo, es el que tiene el más alto porcentaje de población en esta condición; en segundo lugar, el país que más disminuyó el porcentaje de población que padece hambre fue Ecuador con 2,9 puntos porcentuales menos; en contraste con Honduras que incrementó en 0,1 punto porcentual la población en estado de hambre.[14]

En el gráfico 4 se observa la prevalencia de subnutrición en cada país, constatándose disminución de la problemática en seis de los ocho países.

14. Hace más de una década, diversos estudios mostraban que en Honduras la implementación de programas de transferencias de ingresos no produjo efectos positivos ni en el consumo de alimentos, ni en la variedad de la dieta, como tampoco en la reducción de anemia, lo cual se debe –probablemente– a los bajos montos de la transferencia (Cohen, Franco y Villatoro, 2006).

Gráfico 4. Prevalencia de subnutrición: disminución porcentual 2010 versus 2016



Fuente: base de datos de los ODS de FAO.

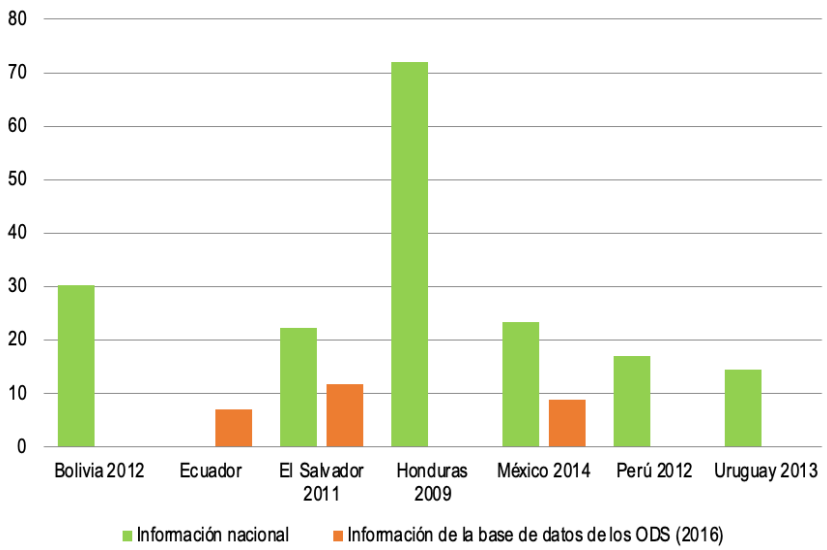
Al comparar los datos proporcionados por los países en sus informes al PSS respecto de la información de la FAO, se detectan disparidades. Solo tres países presentaron datos para este indicador: en el caso de Ecuador, esta diferencia es de 2,5 puntos porcentuales menos en 2014; en Bolivia la diferencia es solo de 0,4 punto menos, para 2012-2014; si bien en el caso del Perú la diferencia alcanza 15 puntos por encima del dato señalado por la FAO para 2015. A partir de esta comparación vuelve a destacarse la importancia de consolidar análisis más completos a partir de las evidencias que proporciona cada país, considerando conjuntos más amplios de indicadores como lo solicita el Protocolo de San Salvador.

Porcentaje de personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional. Este indicador corresponde al 2.1.2 de ODS, "Prevalencia de inseguridad alimentaria grave en la población adulta". Los países presentaron datos de distintos años al GTPSS, a excepción de Ecuador. Por su parte, las Naciones Unidas (ONU) dispone de información para 2016 sobre tres de los ocho países (Ecuador, El Salvador y México), lo que resalta la importancia de consolidar análisis más exhaustivos a partir de las evidencias que proporciona cada país (gráfico 5).[15] Resulta interesante que en el caso del informe de Bolivia al GTPSS se presenta información

15. Cabe señalar que el indicador reportado por los países presenta diferencias metodológicas para su cálculo. Para Bolivia, México y Uruguay se reporta inseguridad moderada y severa; Honduras reporta "inseguridad alimentaria asociada a pobreza".

vinculada a las diferencias de SAN a nivel territorial, señalando que el porcentaje de personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional en 2012, a nivel nacional, fue de 44,2%, siendo mayor en la región Valle con 49,1%, seguida de Llano con 44,3% y finalmente Altiplano con 37,1%, lo cual da cuenta de una preocupación sobre las diferencias intrarregionales que es importante atender al interior de cada uno de los países.

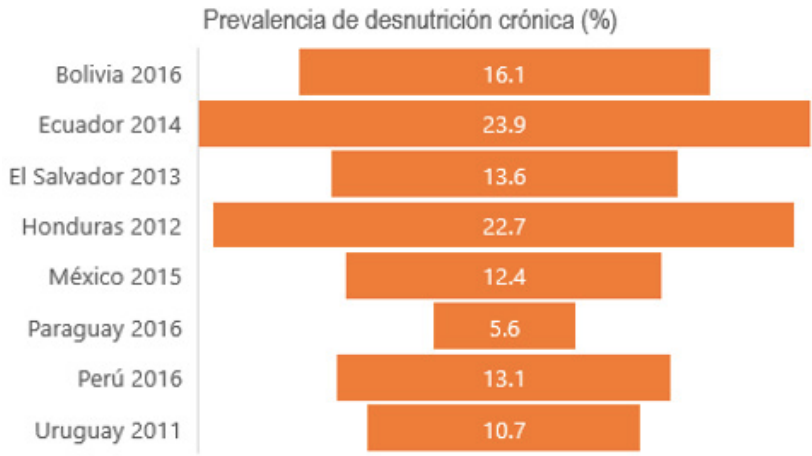
Gráfico 5. Personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional (%)



Fuente: base de datos de los ODS e informes de los países.

Prevalencia de desnutrición crónica (altura para la edad). La población de niñas y niños menores de cinco años que se encuentra dos desviaciones estándar por debajo de la media de los estándares de crecimiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sigue siendo muy alta en la región, considerando que la desnutrición crónica puede generar secuelas importantes en cuanto al desarrollo de capacidades físicas y mentales de la población, constituyendo eventualmente un obstáculo estructural para el abandono de la pobreza (gráfico 6).

Gráfico 6. Prevalencia de desnutrición crónica (%)



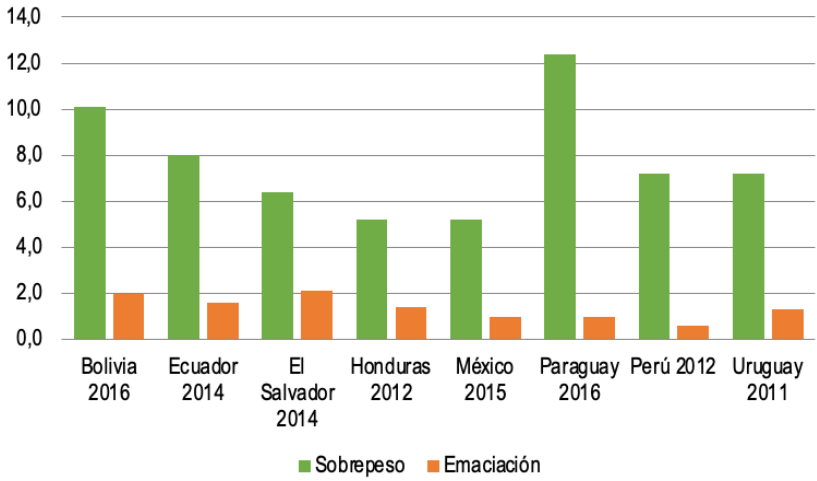
Fuente: base de datos de los ODS.

Prevalencia de malnutrición en la población menor de cinco años. Para este indicador los países no proporcionaron la información solicitada, por lo que se tomó la relativa al ODS 2.2.2 "Prevalencia de malnutrición entre los niños menores de cinco años, por tipo (emaciación y sobrepeso)",[16] de la base de datos de los ODS de ONU. Esta base de datos no cuenta con series largas, por lo que se señala el año para el que se dispone de datos en cada país.

El país con el porcentaje más alto de niños y niñas con sobrepeso es el Paraguay (12,4% en 2016), mientras que los porcentajes más bajos corresponden a México, con 5,2% en 2015, y Honduras con el mismo porcentaje en 2012. En el caso de emaciación, El Salvador es el país que presenta mayor porcentaje de niñas y niños menores de cinco años en esta situación (2,1% en 2014) y el que menos tiene es el Perú (0,6% en 2012) (gráfico 7).

16. Peso para la talla > +2 o <-2 desviaciones estándar de la mediana de los Estándares de Crecimiento Infantil de la OMS. Metadato disponible en *https://unstats.un.org/sdgs/metadata/*.

Gráfico 7. Prevalencia de malnutrición en niñas y niños menores de cinco años (%)

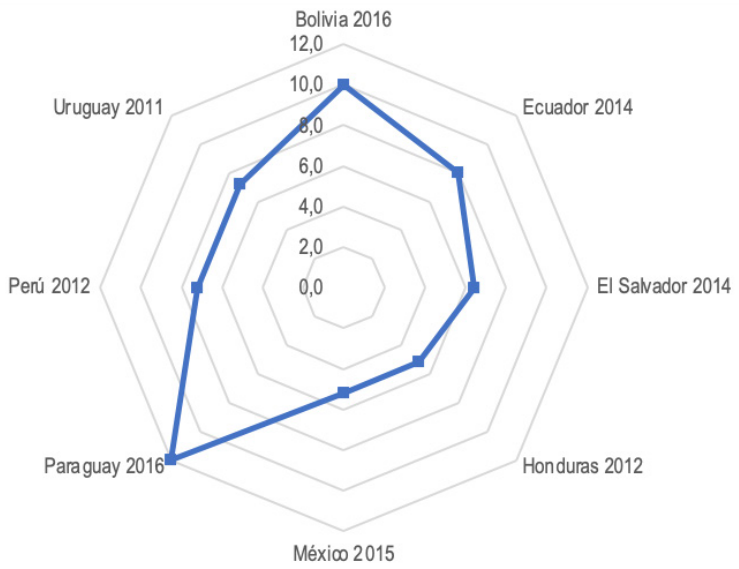


Fuente: base de datos de los ODS.

Cabe señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2000: 175) ha sostenido que "el derecho a no padecer hambre se vincula esencialmente con el derecho elemental a una alimentación adecuada", estableciendo una relación directa entre derechos y garantías. De ahí que los datos consignados por los Estados en sus informes alertan de manera contundente sobre la urgencia de medidas para garantizar no solo el DAA sino las condiciones de vida digna. Así lo ha manifestado el Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de supervisar las obligaciones emanadas del PIDCP, que ha ampliado la dimensión del derecho a la vida contemplando que es deseable que los Estados adopten medidas para reducir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, especialmente adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias (Comité DCP, OG N.° 6, 1982, 6).

Prevalencia de sobrepeso en niñas, niños y adolescentes entre los 5 y los 19 años. La mayoría de los países analizados no proporcionaron información para este indicador, por lo que se tomó la información del Banco Mundial. En el gráfico 8 se observa que el país con más población con obesidad en estas edades es el Paraguay con 12% y los países con más baja proporción son México y Honduras con 5,2%.

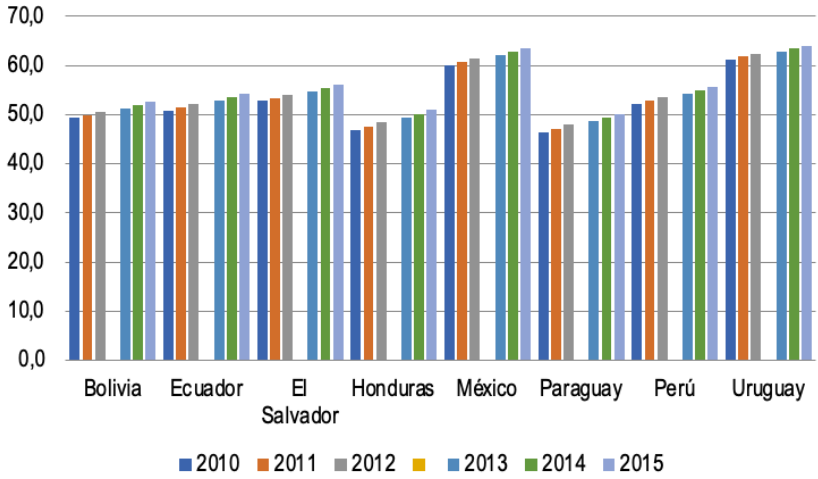
Gráfico 8. Prevalencia de obesidad en niñas, niños y adolescentes entre los 5 y los 19 años (%)



Fuente: base de datos del Banco Mundial (*https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.STA.OWGH.ZS?view=chart*).

Prevalencia de sobrepeso en adultos (IMC ≥ 25). En el caso de sobrepeso en adultas y adultos, se ha ido incrementando en los ocho países analizados entre 2010 y 2016 entre 4 y 5 puntos porcentuales, siendo mayor el caso de Honduras con 5,1 puntos porcentuales y menor el del Uruguay con 3,3 puntos. Sin embargo, es este último país el que presenta los niveles más altos de sobrepeso con 64,5% de su población adulta en esa situación (gráfico 9).

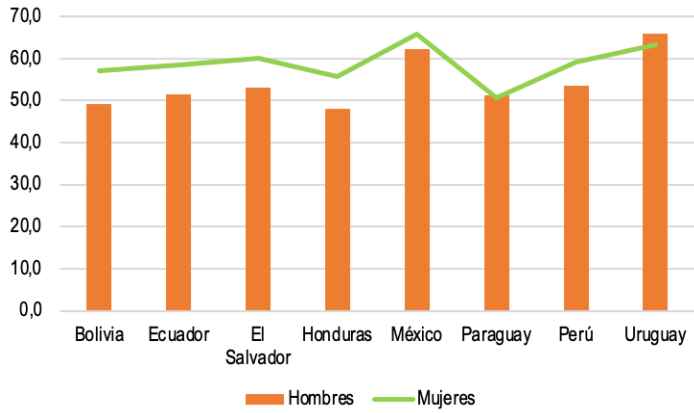
Gráfico 9. Prevalencia de sobrepeso en adultas y adultos (IMC ≥ 25)



Fuente: repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud (http://apps.who.int/gho/data/view.main.BMI25Cv?lang=en).

En siete países de los analizados, es mayor el número de mujeres con sobrepeso que los hombres; la excepción es el Uruguay (gráfico 10).

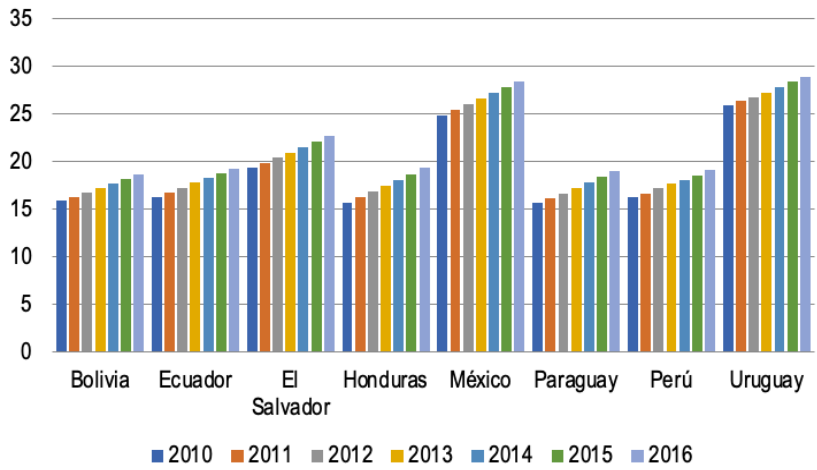
Gráfico 10. Prevalencia de sobrepeso en adultas y adultos: hombres versus mujeres



Fuente: repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud.

Prevalencia de obesidad en adultos (IMC ≥ 30). También la obesidad se ha ido incrementando en los ocho países de 2010 a 2016, entre 2,8 puntos porcentuales como es el caso de Bolivia y Perú, hasta 3,7 puntos en el caso de Honduras. Los niveles más altos de obesidad los presentan Uruguay y México con 28,9% y 28,4%, respectivamente (gráfico 11).

Gráfico 11. Prevalencia de obesidad en adultas y adultos (IMC ≥ 30)



Fuente: repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud.

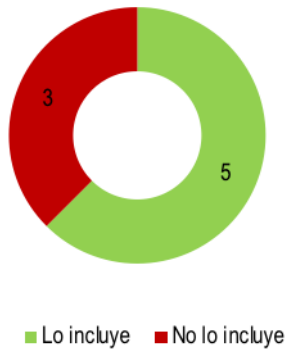
Como en el caso del sobrepeso en adultas y adultos, son las mujeres de los ocho países las que en mayor medida se encuentran con obesidad, y los casos más graves son los del Uruguay y México.

2.3. Capacidades institucionales: límites y desafíos

El derecho a la alimentación deviene en un derecho fundamental para garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado ya que hay una relación directa entre la malnutrición, el acceso al agua potable y saneamiento, el déficit habitacional, el nivel de ingresos de las familias, el trabajo y el trabajo de cuidado no remunerado. Por ello, este derecho se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida, a la salud, al agua, a la vivienda adecuada, a la educación, al trabajo, al cuidado, entre otros. En concordancia, el grado de institucionalidad de los países para garantizar el derecho a una alimentación adecuada es central y parte de su sustento legal y de la armonización legislativa alcanzada respecto de

la normativa internacional. En primera instancia, en cuanto a la consagración del DAA en la Constitución de cada país, de los ocho países analizados cinco lo incluyen (Bolivia, Ecuador, Honduras, México y Uruguay) (gráfico 12).

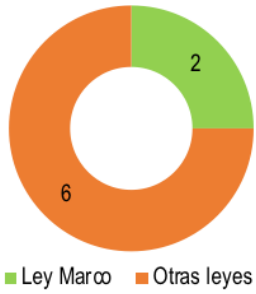
Gráfico 12. Consagración del derecho a la alimentación adecuada en la Constitución



Fuente: informes de los países al GTPSS.

Otro indicador que refuerza lo anterior es el referente a la incorporación del derecho a la alimentación en la legislación nacional. Ecuador lo contiene en su Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y Honduras en la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional; el resto de los países respondieron que lo incorporan en alguna ley relacionada, como El Salvador en la Ley de Desarrollo y Protección Social, y el Perú en la Ley General de Salud (gráfico 13).

Gráfico 13. Incorporación del derecho a la alimentación en la legislación nacional



Fuente: informes de los países al GTPSS.

Los ocho países analizados presentan distintos grados de avance sobre la sanción de legislación que incorpora estándares sobre accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos (gráfico 14).[17] Al respecto, se destaca el caso de Bolivia, país sobre el que el propio GTPSS manifiesta:

> El GT saluda la inclusión de normas orientadas a impulsar la aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria como la Ley Nº 338 "Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias-OECAS y de Organizaciones Económicas Comunitarias-OECOM para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria" y la Ley Nº 204 "Ley de Creación del Fondo de Apoyo al Complejo Productivo Lácteo-Proleche". (GPTSS, 2018)

Gráfico 14. Existencia de legislación sobre aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos



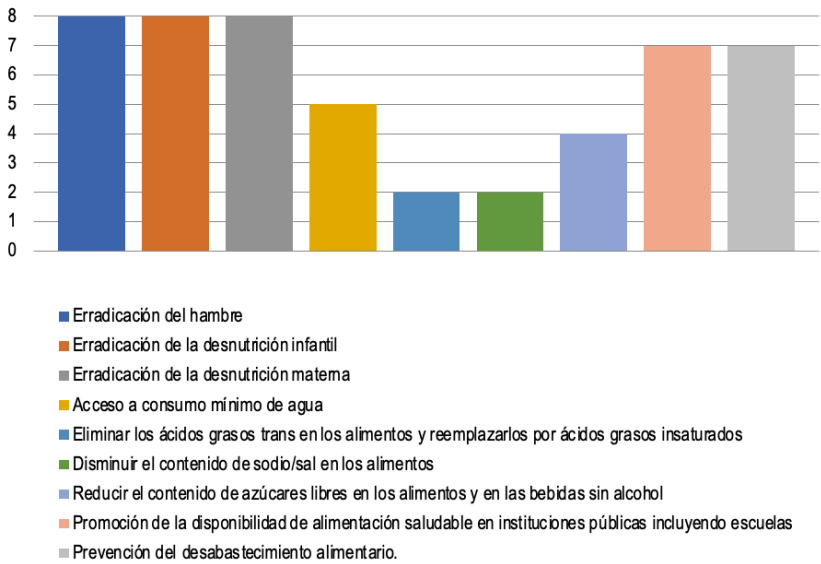
Fuente: informes de los países al GTPSS.

Indicadores muy potentes para conocer la institucionalidad de los países es el hecho de que cuenten con políticas públicas adecuadas para garantizar el derecho a la alimentación, como lo son las relativas a erradicar el hambre y la desnutrición de la población, contener las enfermedades crónico-degenerativas (considerando, por ejemplo, políticas para reducir el contenido de sal o de azúcar en los alimentos), además de apoyar la producción agropecuaria y campesina, así como también la atención en casos de desastres naturales y respecto del cambio climático, entre otras políticas.

17. Food First Information and Action Network (FIAN, 2007) ha señalado que la accesibilidad no solo comprende a los alimentos sino también a los medios para producirlos –acceso a la tierra y a créditos justos, las semillas, al agua– en forma equitativa.

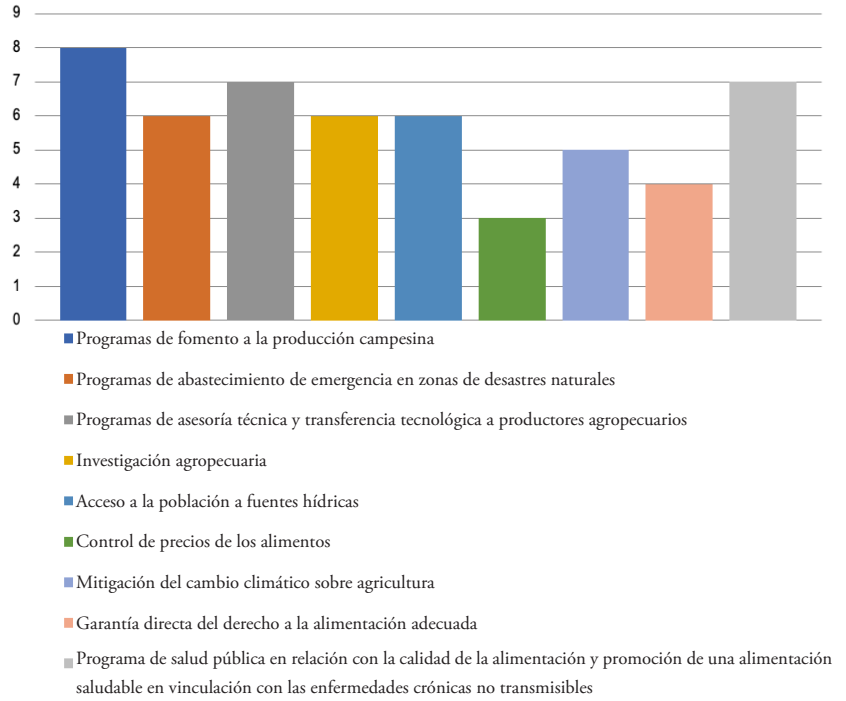
Los gráficos 15 y 16 muestran el esfuerzo inicial de los países analizados para desarrollar políticas en estas materias. Es necesario aclarar que estos indicadores, en su carácter cualitativo, únicamente interpelan a los Estados en relación con la existencia y descripción de alcances generales de estas políticas o programas; especificidades de estas se recaban cuando el GTPSS solicita tal detalle en el proceso de evaluación de los informes. La valoración de los impactos derivados de su puesta en marcha se realiza de manera integrada, para el derecho en su conjunto, a través de los indicadores cuantitativos de resultados, es decir, estos procesos no están diseñados para disponer de evaluaciones específicas por programa.

Gráfico 15. Existencia de políticas públicas o programas en diversas áreas



Fuente: informes de los países al GTPSS.

Gráfico 16. Existencia de entidad encargada, política pública o programa gubernamental en los siguientes campos



Fuente: informes de los países al GTPSS.

Por otra parte, respecto de mecanismos integrales para la atención del DAA, se identifica lo siguiente: Bolivia cuenta con el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición que tiene la responsabilidad de elaborar e implementar la política en estos campos, y está conformado por diez ministerios nacionales y algunas organizaciones sociales; además, aprobó la Política de Alimentación y Nutrición (2014) e incorporó los siguientes programas: Programa Multisectorial Desnutrición Cero, Programa de Alimentación y Nutrición, Programa de Agricultura Familiar Comunitaria, Programa de Agricultura Urbana y Periurbana, entre otros, sumando a su vez disposiciones constitucionales para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de pueblos indígenas. En El Salvador, con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasan) se promovió la elaboración de la Estrategia Nacional Educativa en Alimentación y Nutrición, con la participación de las instancias gubernamentales vinculadas; asimismo ese país dispone de un Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que constituye un espacio físico y virtual que presenta información especializada de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y

Nutricional. Ecuador incluyó el DAA en su Plan Nacional del Buen Vivir. En el caso de Honduras, se destaca la existencia de un Observatorio de Monitoreo del Derecho a la Alimentación, coordinado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el Instituto Nacional Agrario y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, tiene además una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Otro caso destacable es el del Uruguay que en 2013 conformó el Grupo Interinstitucional de Trabajo Conjunto por el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y posteriormente creó el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la órbita del Instituto Nacional de Alimentación del Ministerio de Desarrollo Social.

Con relación a la cobertura de programas de apoyo alimentario, los países proporcionaron información diferenciada. Bolivia solo informó para 2011 sobre dos programas: Chispitas Nutricionales, con una cobertura del 60,3% y el Nutribebé, que cubre al 17,2%.

Ecuador mencionó que en 2014 el porcentaje de niñas y niños menores de cinco años que recibió apoyo alimentario de las instituciones del Estado de forma gratuita ascendió a 51,64% a través del programa Chispaz. El Salvador dio información acerca de su programa para embarazadas y madres en período de lactancia para 2015 y 2016, que cubrió al 19% de esa población en ambos años. Honduras proporcionó información para 2016 de raciones de alimento entregadas en los siguientes programas: Adulto Mayor (9,52%), Discapacidad (4,13%), Personas en Situación de Vulnerabilidad (69,32%), Iglesias (4,21%), VIH-sida-LGTB (4,33%), Guías de Familia (8,49%). Paraguay informó con números absolutos sobre su Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) por el que se atendieron 94.085 niñas y niños menores de cinco años (cuando la meta era 150.000 niñas y niños) y a 31.915 mujeres embarazadas (meta de 50.000).

El Perú presentó información acerca de cuatro programas con cobertura entre 2014 y 2015 respectivamente: 1) para niños de 0 a 2 años: Programa Nacional Cuna Más, 4,10% y 4,6%; 2) de 3 a 11 años: Programa Nacional de Alimentación Escolar, 33% y 36,9%; 3) de 0 a 19 años: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres, 14.8% y 17% y 4) para personas de 65 y más años: Programa Nacional de Asistencia Solidaria, 16,3% y 17%. Finalmente, el Uruguay informó con respecto a este indicador que la población cubierta ascendió en 2015 a 3,7% en diversas formas de apoyo alimentario: comedores, tarjetas alimentarias, refugios, niños menores de cuatro años que concurren a centros de atención a la infancia y a la familia (CAIF), adolescentes, además del 67% de niños matriculados en escuelas públicas que reciben alimentación escolar.

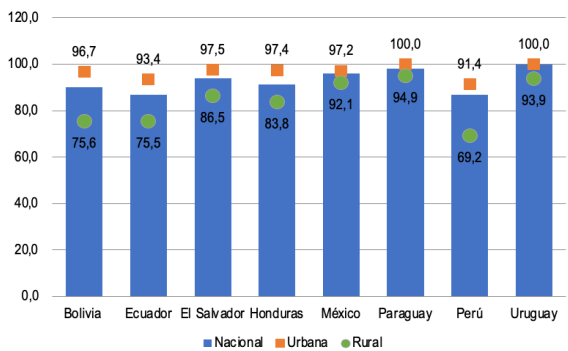
Otros indicadores que permiten valorar fortalezas institucionales de los Estados a nivel cuantitativo se revisan a continuación. Uno de ellos es *proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua*, indicador que, aunque no se encuentra dentro de los solicitados por el GTPSS en el derecho a la alimentación adecuada, se retoma de los reportados en el derecho a un medio ambiente sano, considerando la condición de integralidad de todos los derechos.

Las respuestas proporcionadas por los países en sus informes muestran que, a nivel nacional, en Honduras y México más del 90% de la población accedía en 2015 a fuentes mejoradas de agua potable; en contraste, en El Salvador solo el 66,4% de la población contaba con acceso. También se observa que las áreas rurales siempre son las más desatendidas: en Ecuador el 59% en comparación con el 94,4% que accede de las áreas urbanas en 2016, en El Salvador en 2015 solo el 22,4% en contraste con el 92,2% de las áreas urbanas y en el Perú el 64,9% rural contra el 92,2% urbano.

Con información de la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) se obtiene que, a nivel nacional, la mayoría de los países rondan el 90% de población con acceso al agua (2015). El país con la más alta proporción de población con este acceso es el Uruguay con el 99,7%, seguido del Paraguay con el 98%; el más bajo es el Perú con 86,7%. Cuando se compara la información entregada por los países con la de Cepal se observan discrepancias, siendo las más notables la de El Salvador (27,4 puntos porcentuales en 2015) y Bolivia (en 2014, 6,1 puntos).

Cuando se analiza desglosando en áreas urbanas y rurales, se ven diferencias en el acceso al agua, por ejemplo en Bolivia el 96,7% de la población en áreas urbanas accede al agua potable en tanto en las áreas rurales solo lo hace el 75,6%. Otro ejemplo es el Perú, donde el 91,4% de la población urbana accede al agua, mientras que el 69,2% de las áreas rurales puede tener agua, mostrando una brecha urbana y rural que se aprecia en el gráfico 17 y a nivel de los países seleccionados.

Gráfico 17. Porcentaje de población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, 2015



Fuente: Cepalstat, base de datos y publicaciones estadísticas (*https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e*).

El indicador referente al *porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos de saneamiento* muestra que los ocho países realizaron esfuerzos entre 2010 y

2015 para incorporar a más población a este tipo de servicios, sobre todo en las áreas rurales.

A nivel nacional, en el Uruguay prácticamente toda su población accede a este tipo de servicios en 2015, mientras que Ecuador, México y Paraguay tienen a más del 85% de la población con acceso y en el caso de Honduras, Perú y El Salvador, alrededor del 80%, en tanto en Bolivia solo la mitad de la población tiene acceso a servicios de saneamiento básicos (cuadro 3).

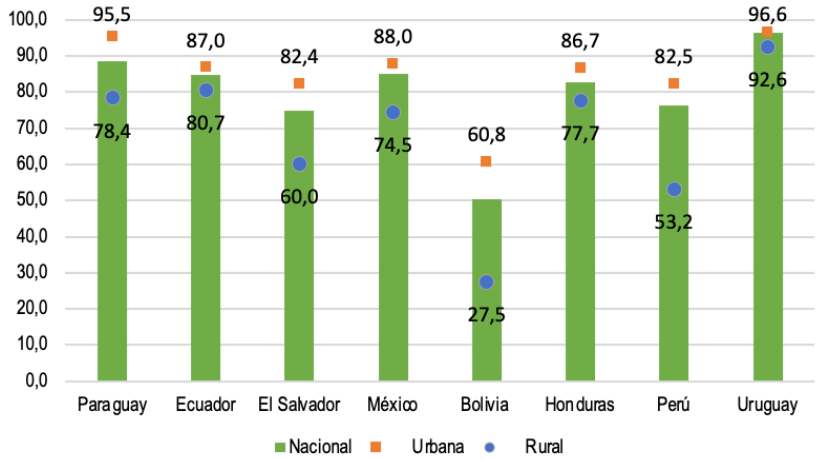
Cuadro 3. Porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos de saneamiento

Año	Desglose	Bolivia	Ecuador	El Salvador	Honduras	México	Paraguay	Perú	Uruguay
2010	Nacional	46,7	80,7	71,0	77,4	82,3	82,7	72,0	95,5
	Urbana	57,7	85,0	80,4	83,9	86,4	92,3	80,1	95,8
	Rural	24,8	73,3	54,2	70,3	67,8	69,2	45,3	89,8
2015	Nacional	50,3	84,7	75,0	82,6	85,2	88,6	76,2	96,4
	Urbana	60,8	87,0	82,4	86,7	88,0	95,5	82,5	96,6
	Rural	27,5	80,7	60,0	77,7	74,5	78,4	53,2	92,6

Fuente: Cepalstat, base de datos y publicaciones estadísticas.

En el análisis desglosado de acceso a estos servicios por áreas rurales y urbanas, resulta preocupante que en Bolivia tan solo una cuarta parte de la población rural acceda a estos servicios en 2015, o el caso del Perú, que significa la mitad de la población rural, en contraste con el Uruguay donde el 92,6% de la población rural cuenta con acceso (gráfico 18).

Gráfico 18. Población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas, por área nacional, urbana y rural (%), 2015



Fuente: Cepalstat, base de datos y publicaciones estadísticas.
Presupuesto nacional asignado al Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural, con respecto al presupuesto nacional total. Los datos proporcionados en los informes de los países para este indicador fueron escasos y se presentan en el cuadro 4.

Cuadro 4. Presupuesto nacional asignado al Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural, con respecto al presupuesto nacional total (%)

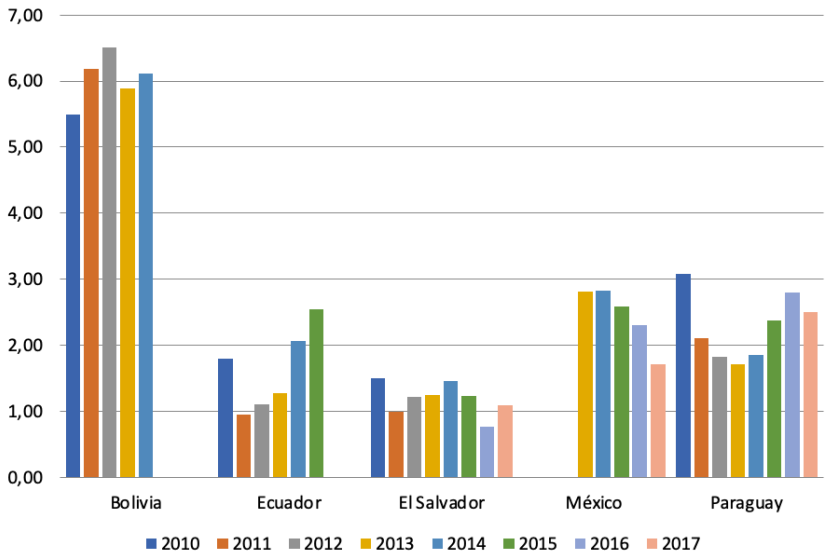
País	2010	2015	2016	2017
El Salvador		1,76	1,50	
Honduras				0,62
México	2,30			1,40
Paraguay			0,60	
Perú			2,30	

Fuente: informes de países al GTPSS.

La información para el indicador *gasto en agricultura con respecto al gasto total* (indicador parcial del ODS 2.a.1) se tomó de la base de datos de los indicadores de ODS que FAO custodia, la cual cuenta con datos de cinco países (Bolivia, Ecuador, El Salvador, México y Paraguay) y de diversos años. En el gráfico 19 se observa que Bolivia es el país que mayores recursos destina de su gasto total al sector primario desde 2010 hasta 2014 con ligeras fluctuaciones entre esos

años, seguido del Paraguay que en los últimos dos años incrementó el gasto; en cambio, en México se observa que sistemáticamente desde 2013 ha venido disminuyendo el gasto destinado para este fin.

Gráfico 19. Gasto del gobierno en agricultura con respecto al gasto total



Fuente: FAO, base de información de los indicadores ODS (http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/2a1/es/).

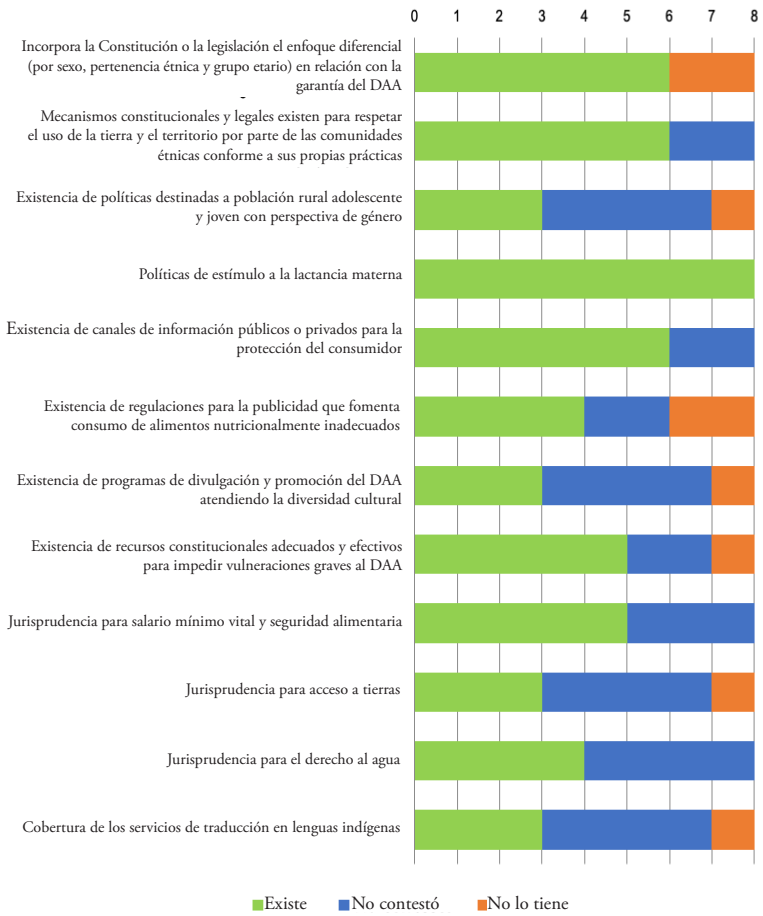
2.4. Principios transversales de derechos humanos

De acuerdo con la metodología del Protocolo de San Salvador, el sistema de monitoreo del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el DDA se basa fundamentalmente en el EBDH que, a su vez, incluye los estándares interpretativos del alcance de cada derecho. En el sistema de indicadores de progreso, cada categoría transversal incorpora los principios centrales de derechos humanos, tales como universalidad, contenido mínimo de cada derecho, recursos presupuestarios, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, producción y difusión de la información, acceso a la justicia, participación social y empoderamiento ciudadano.

Los principios transversales son comunes a todos los derechos fundamentales y constituyen dimensiones centrales para su garantía. Aunque estos principios se

aluden de forma reiterada en el discurso público, no necesariamente se aplican de manera consistente en las políticas públicas; por ello, el entramado de indicadores diseñado para valorarlos hace posible un acercamiento medular a estos aspectos sin los cuales los derechos pierden su sentido como tales. Para el DAA, el gráfico 20 destaca algunos de los indicadores cualitativos requeridos para su monitoreo desde el Protocolo de San Salvador.

Gráfico 20. Señales de progreso cualitativas y principios transversales para el derecho a la alimentación adecuada



Fuente: elaboración propia basada en los informes de países al GTPSS.

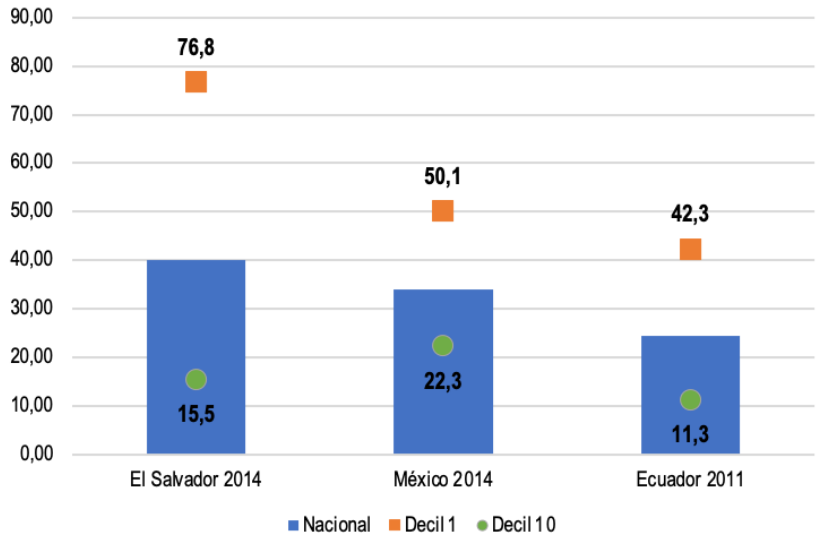
Se observa que todos los países examinados cuentan con políticas de estímulo a la lactancia materna, lo que da cuenta de la gran incidencia lograda por las respectivas campañas de la OMS; si bien vale destacar que, sin la adopción de políticas o programas en las demás dimensiones, el derecho a la alimentación adecuada, sin discriminación, difícilmente llegará a realizarse en la región. En efecto, puede apreciarse que para el respeto de los principios transversales los países han avanzado en el establecimiento formal de normativa para su protección (aunque el avance no es tan claro a nivel de jurisprudencia); no obstante, se observa un menor nivel de cumplimiento cuando se revisa la existencia de políticas y programas con perspectiva de género para población rural joven, para la divulgación del DAA bajo un enfoque de diversidad cultural, así como para la disposición de servicios de traducción en lenguas indígenas para el acceso a la justicia.

En particular, la dificultad respecto de la presentación de los indicadores de acceso a la justicia[18] se vincula con una debilidad institucional manifiesta de los Estados en relación con la protección judicial de los DESCA. Por una parte, muchas de las controversias vinculadas al DAA se dirimen en los fueros vinculados a derechos civiles, de familia, y no se registra el carácter de protección del derecho a la alimentación. A su vez, algunos Estados han reconocido a nivel constitucional derechos de usuarios y consumidores, y por ello se diluye la tramitación en los casos que se produce una violación del DAA.

Una luz adicional en la revisión del principio transversal sobre igualdad y no discriminación se deriva del indicador sobre el *porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos*. En este caso proporcionaron información solo tres países, pero los datos son reveladores del grave problema de desigualdad. De este grupo, El Salvador en 2014 es el país donde mayor proporción de recursos se destinan para la compra de alimentos (40% de los ingresos de los hogares); además, presenta la brecha más amplia entre los segmentos de población por decil de ingresos ya que en el decil I este porcentaje ascendió a casi 77 puntos, mientras que para el último decil solo representó el 15,5% de sus ingresos (gráfico 21).

18. Sobre indicadores cuantitativos de acceso a la justicia, solo tres países (Bolivia, El Salvador, Honduras) entregaron información escasa y diversa. Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay no entregaron información.

Gráfico 21. Porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimento, deciles de ingresos



Fuente: informes de los países al GTPSS.

2.5. Integralidad de derechos

Del análisis efectuado se desprende la necesidad imperiosa de implementar políticas activas vinculadas con la promoción de una inserción económica y productiva (que no descuide la articulación con el ámbito de la economía del cuidado) con el fortalecimiento de las políticas sociales de cuño universal. Pero simplemente enunciarlas o ponerlas como metas desvinculadas de las medidas concretas que se toman no implica un cumplimiento de las obligaciones estatales, y es notable cómo a partir de la información presentada los propios Estados dan cuenta de ello.

Es importante enfatizar que el mecanismo de seguimiento al cumplimiento del Protocolo de San Salvador constituye un instrumento muy valioso que privilegia la integralidad, indivisibilidad y universalidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Bajo este marco, la definición de políticas efectivas para la garantía del derecho a la alimentación adecuada debe considerar el cumplimiento de los demás derechos; en particular, el instrumento cuenta con otros indicadores cuyo análisis no fue incluido en la presente investigación, pero que sería sumamente relevante revisar para arribar a una visión integral en el diseño de una "nueva generación de políticas públicas".

En los ocho casos analizados, una debilidad que se reitera y que debe ser revisada con urgencia es la escasa información presentada que incorpora el enfoque de género e identidades sexuales diversas, del mismo modo que son insuficientes los datos –y en muchos casos directamente inexistentes– respecto de pueblos originarios, afrodescendientes, personas con discapacidad y migrantes. Si bien se evidencia un avance en la desagregación estadística respecto de sexo, edad, nivel educativo, nivel socioeconómico, las respuestas en términos de brechas de género y étnicas no se reflejan como una preocupación por parte de las autoridades gubernamentales, a pesar de declarar que garantizan el enfoque de género y de derechos.

Finalmente, otro tema para abordar es la tensión entre la protección del DDA y la defensa de los derechos de usuarios y consumidores que, en las respuestas estatales, aparecen solapadas.[19] Al respecto, el reconocimiento del DDA trae consigo su necesario resguardo en mecanismos administrativos y judiciales adecuados que establezcan prioridades para garantizar el acceso a la justicia en su totalidad. Políticas de capacitación para operadores judiciales (juezas y jueces, fiscalías, defensorías del pueblo, entre otros) en derechos humanos en general y en DESCA en particular deben conformar un objetivo estratégico para avanzar en las garantías de protección para cada persona.

3. Conclusiones

El análisis regional desarrollado en torno al cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada en ocho países de América Latina deja múltiples enseñanzas, pero particularmente pone en agenda la relevancia de la producción y acceso a la información pública junto con los mecanismos de rendición de cuentas. El monitoreo a través de un sistema de indicadores de progreso permite dar cuenta, en primer lugar, del alcance efectivo del reconocimiento que cada Estado otorga al conjunto de derechos sociales que ha acordado proteger y garantizar. En el caso específico de la alimentación adecuada, cada informe de país visibiliza las prioridades que la organización estatal ha procurado internamente, de qué manera ha organizado la receptividad legislativa, la asignación y distribución de recursos, la cobertura, calidad y adecuabilidad, entre otros estándares que cada contexto institucional ha procurado.

19. En el caso del informe de México, se señala, por ejemplo: "la Procuraduría Federal del Consumidor promueve y protege los derechos de los consumidores verificando y vigilando el cumplimiento de los precios y tarifas establecidos, y presenta denuncias de incumplimiento ante la Comisión Federal de Competencia Económica en representación de los consumidores". En los otros países, y ante la ausencia de información de indicadores de acceso a la justicia, que da cuenta de las dificultades para el reconocimiento en su especificidad, incluso a nivel procesal, es posible que se resuelva de manera similar.

Debido a que la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer efectivos los DESCA es progresiva y el compromiso asumido debe cumplirse hasta el máximo de los recursos disponibles, se torna imprescindible contar con información que muchas veces solo el gobierno tiene en su poder. Pero, por otra parte, en muchos de los casos es la única información disponible, y en la medida que no se robustezcan los sistemas estadísticos y de información, la sociedad civil estará imposibilitada de promover una efectiva fiscalización y del mismo modo los mecanismos de monitoreo de derechos humanos. Al respecto, la Agenda 2030 junto con los indicadores de progreso constituyen una oportunidad única para diseñar sistemas de información que promuevan, a su vez, las capacidades estatales para la organización al interior de cada Estado y de manera interdependiente entre los tres poderes.

En los casos bajo estudio, se advierten esfuerzos de los Estados para la institucionalización del DAA a partir de su incorporación en la legislación nacional y la implementación de distintas políticas y planes nacionales de alimentación y nutrición en los que se definen objetivos, líneas de acción y compromisos de mediano y largo plazo, consejos especializados que tienen a su cargo el diseño de programas y acciones sobre la materia, observatorios para monitorear el cumplimiento de este derecho, entre otras.

Si bien a pesar de los avances que se han podido verificar a partir de la información provista por los Estados, el reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria como una problemática que amerita un enfoque integral sigue constituyendo una deuda pendiente de la política pública y de la satisfacción de derechos humanos, aunque ciertos países han avanzado en promover instancias de integralidad, al menos en su intencionalidad.

Por otro lado, persisten importantes debilidades estructurales para poder dar cumplimiento a las obligaciones positivas y negativas en torno al DDA. Tal como se ha podido observar en el análisis, en varios casos los Estados han destacado los límites estructurales que tienen para avanzar de manera progresiva en la satisfacción de los derechos sociales, señalando que no se trata de problemas de distribución en torno a los alimentos, sino que estos se estructuran en torno a la producción y la disponibilidad de recursos económicos y financieros para alcanzar esa satisfacción. Este nudo crítico se traslada, a su vez, a respuestas estatales que incluyen una gran cantidad de planes y programas en diferentes unidades ministeriales o jurisdicciones según el caso, muchas veces desarticuladas y aisladas, que no logran cubrir la totalidad de la población potencialmente destinataria de las iniciativas y cumplir con el estándar de universalidad. Estas situaciones se han advertido en el análisis de los indicadores estructurales, y para el caso de los de proceso y de resultado, su cálculo ha sido mucho más difícil debido fundamentalmente a la ausencia de información estadística actualizada.

Entre las conclusiones y recomendaciones específicas que se desprenden del análisis realizado, se encuentran las siguientes:

- El derecho a la alimentación adecuada, además de la seguridad alimentaria y nutricional, de acuerdo con los tratados internacionales debe considerar que "los Estados parte se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos"; este concepto amplio obliga a los países a establecer medidas para atender condicionantes del contexto económico y la desigualdad estructural. La investigación permite constatar, mediante indicadores cualitativos y cuantitativos, una fuerte tendencia en la reducción de las inversiones de los Estados en las actividades primarias de la economía en la región latinoamericana, así como un estancamiento de la situación de pobreza (medida en términos multidimensionales) e incremento de la desigualdad, que llegan a constituirse en obstáculos estructurales para la garantía del derecho a la alimentación adecuada y el alcance de las metas del ODS 2.
- A pesar de los avances que se han podido verificar a partir de la información provista por los Estados en sus informes ante el monitoreo del cumplimiento del Protocolo de San Salvador, el reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria como una problemática que amerita un enfoque integral sigue constituyendo una deuda pendiente de la política pública y de la satisfacción de derechos humanos, considerados bajo una perspectiva de integralidad e indivisibilidad. Del análisis efectuado se desprende la necesidad imperiosa de implementar políticas activas vinculadas con la promoción de una inserción económica y productiva (que no descuide la articulación con el ámbito de la economía del cuidado) con el fortalecimiento de las políticas sociales de cuño universal, considerando garantías para el cumplimiento de derechos laborales, de seguridad social, salud, educación y medio ambiente, entre otros DESCA.
- Cinco de los ocho países han incorporado de manera diferencial el derecho a la alimentación en sus Constituciones y solo dos países tienen una ley marco sobre el derecho a la alimentación; el resto lo han incorporado en leyes diversas. Sin embargo, resulta necesario sancionar normativa que incorpore estándares sobre accesibilidad, adaptabilidad, adecuabilidad y calidad de los alimentos.
- Los países analizados se han concentrado en desarrollar programas para tratar de erradicar el hambre, la desnutrición infantil y la materna, si bien se evidencia bajo grado de implementación de políticas para reducción de enfermedades no transmisibles, vinculadas con la disminución del contenido de sodio/sal, la eliminación de los ácidos grasos trans y la reducción del contenido de azúcares libres en alimentos y bebidas. Tales políticas no deberían quedar excluidas de las estrategias y los planes de acción de los Estados.
- Los países cuentan con ciertas políticas y/o programas de fomento a la producción campesina, para prevenir el desabastecimiento alimentario, así como asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios, pero se observa que son escasas las estrategias sobre control de precios de los

alimentos. Es importante efectuar revisiones periódicas de su implementación en el caso de las políticas y los programas que han avanzado positivamente, dado que aún no se dispone de suficiente información en los indicadores de resultados correspondientes.

- Tanto de los informes de los países como de los datos disponibles en fuentes de organismos internacionales surge que la región alcanza elevados índices de desigualdad. También se advierte preocupación sobre las diferencias intrarregionales, las cuales es importante atender al interior de cada uno de los países. Ante ello, se requiere el desarrollo de políticas y programas orientados a mejorar los ingresos económicos de los sectores de la población en situación de vulnerabilidad. Asimismo, es necesario incorporar la alimentación adecuada como variable central en la situación de pobreza, sobre todo en el caso de NNA y de mujeres.
- Para que los Estados puedan garantizar el DAA es imprescindible que, en el diseño de políticas públicas, efectúen un tratamiento integral que considere la directa interdependencia entre derechos civiles, políticos y económicos, sociales, culturales y ambientales, y que tengan en cuenta al mismo tiempo las discriminaciones por género, pertenencia étnica, población afrodescendiente, personas mayores, personas con discapacidad y por condición socioeconómica.
- Los indicadores correspondientes al principio transversal de igualdad y no discriminación, obligación primera de los Estados, dan cuenta de que los países han desarrollado programas para la atención de la población en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, no se aprecian los resultados que han tenido dichos programas en la mejora de las condiciones de vida de esta población. La mayoría son programas que ofrecen alimentación suplementaria, como despensa, entrega de víveres o raciones de comida para ciertos grupos. El problema radica en que no se han desarrollado los elementos estructurales para atender a estas poblaciones como legislación específica que mandate la atención a estos grupos prioritarios.
- Se presentan dificultades por parte de los Estados en cuanto a la exigibilidad del derecho a la alimentación, que se encuentra vinculada con una debilidad institucional existente en relación con la protección judicial de los DESCA. Por ello, los Estados aún deben avanzar en garantizar el acceso a los tribunales y asegurar recursos judiciales adecuados. Las controversias vinculadas al DAA se suelen dirimir en los fueros vinculados a derechos civiles y de familia o, en algunos casos, la tramitación judicial se diluye al quedar subsumida a conflictos de derechos de usuarios y consumidores. Por lo tanto, se recomienda la implementación de fueros específicos para el derecho a la alimentación que garanticen mecanismos de acceso a la justicia en sentido amplio.
- La mayoría de los informes nacionales evidencian una falta de indicadores de acceso a la información y una amplia ausencia de datos vinculados a las señales de progreso cualitativas.

Por último, se requiere mejorar la producción de información a fin de permitir un efectivo monitoreo de las políticas y los programas por parte de la sociedad civil, al tiempo que permita optimizar el diseño y la implementación de las políticas públicas, y lograr un efectivo ejercicio del derecho a la alimentación adecuada para toda la ciudadanía.

4. Anexo. Análisis del derecho a la alimentación por país

Se presenta una síntesis de los hallazgos para cada uno de los ocho países. Este análisis se realiza considerando las categorías conceptuales y los principios transversales de la metodología de monitoreo al Protocolo de San Salvador, lo cual constituye la base para identificar las tendencias regionales que se reportan en el texto principal de la investigación.

4.1. Estado Plurinacional de Bolivia

4.1.1. Recepción del derecho

En la categoría sobre recepción del derecho, y en particular en relación con los indicadores estructurales, del informe nacional surge que Bolivia ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a una alimentación adecuada. Asimismo, el país ha consagrado el referido derecho en los artículos 16 y 321 de su Constitución Política, a la vez que ha sancionado la Ley de Alimentación Escolar en el marco de la soberanía alimentaria y la economía plural.

En la misma línea, el país informó contar con normas orientadas a impulsar la aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria, tales como la ley 338 (Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias, OECAS, y de Organizaciones Económicas Comunitarias, OECOM, para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria) y la ley 204 (Ley de Creación del Fondo de Apoyo al Complejo Productivo Lácteo, Proleche).

Con relación a los indicadores de proceso, el Estado destacó la aprobación de la Política de Alimentación y Nutrición (2014). A ello agregó la existencia de los siguientes programas: Programa Multisectorial Desnutrición Cero, Programa de Alimentación y Nutrición, Programa de Agricultura Familiar Comunitaria, Programa de Agricultura Urbana y Periurbana, entre otros.

Los indicadores cuantitativos de esta categoría presentaron los siguientes resultados: el porcentaje de personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional en 2012 a nivel nacional fue de 44,2%, siendo mayor en la región Valle con 49,1%, seguida de Llano con 44,3% y, finalmente, Altiplano con 37,1%.

El porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria entre 2009 y 2011 fue de 26,9%, mientras que entre 2012 y 2014 descendió a 19,5%. A su vez, el porcentaje de hogares sin acceso a servicios básicos de saneamiento en 2014 fue en total de 17,67%, en tanto que en las áreas rurales fue de 46,05% y en las urbanas de 3,5%. Los hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema total descendieron de 2011 a 2014, al pasar de 21% a 17,1%; la pobreza extrema rural pasó de 41,8% en 2011 a 36,13% en 2014 y la urbana de 10,8% a 8,29% en los mismos años.

Por lo que se refiere a la prevalencia de desnutrición crónica en la población de niñas y niños menores de tres años fue de 18,5% en 2012, mientras que la de las niñas y los niños de 6 a 59 meses con anemia nutricional ascendió a 60% en el mismo año, la prevalencia de sobrepeso y obesidad en niñas y niños de 6 a 23 meses fue de 5,8%. Los casos atendidos de diabetes en niñas, niños, adultas y adultos fueron 83.042 en 2014, en tanto que los de hipertensión arterial en niñas, niños, adultas y adultos fueron 141.865.

4.1.2. Contexto financiero y compromiso presupuestario

En cuanto a esta categoría, de los indicadores estructurales respondidos por el Estado surge que se ha reconocido en la Constitución la prioridad que el país tiene en impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario, a través de los artículos 9º, 311, 318, 405 y 406. Este punto fue especialmente resaltado en las recomendaciones del GTPSS. Bolivia destinó, en 2016, 275.493,7 millones de dólares del presupuesto nacional al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Sería necesario tener este dato en porcentaje con respecto al presupuesto total. La participación del PIB agropecuario en el PIB nacional en 2012 fue de 9,83%.

4.1.3. Capacidades estatales

Respecto de la categoría "capacidades estatales", para los indicadores estructurales, el país informó que además de contar con el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, posee un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición que tiene la responsabilidad de elaborar e implementar la Política de Alimentación y Nutrición, y el cual está conformado por diez ministerios nacionales y algunas

organizaciones sociales. Además, el Estado de Bolivia destacó que tiene un censo agropecuario que se llevó a cabo en 2013.

En cuanto a los programas nacionales sobre algunos campos específicos de política alimentaria, el país enumeró distintos que se ejecutan en el marco de la Política de Alimentación y Nutrición que lleva adelante el Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), entre ellos el Programa de Agricultura Familiar Comunitaria, el Programa de Alimentación Complementaria Escolar, el Programa de Cosecha de Agua de Lluvias, entre otros. Al respecto, el GTPSS alientan al Estado a presentar, en la siguiente ronda de informes, información adicional sobre la existencia de programas encargados del control de precios de los alimentos. El país informa que la incidencia de casos de intoxicación por ingesta de alimentos en 2015 fue de 8.494 casos notificados.

Por otro lado, el porcentaje de la población cubierta por un programa público de nutrición suplementaria en 2011, de acuerdo con los programas informados, fue la siguiente:

Programa	Total	Urbano	Rural
Chispitas Nutricionales	60,3%	51,7%	76,6%
Nutribebé	17,2%	12,4%	26,5%

4.1.4. Igualdad y no discriminación

En el caso de este principio transversal, y con relación a los indicadores estructurales, el país mencionó distintas disposiciones de su Constitución vinculadas a la garantía del derecho a la alimentación adecuada (arts. 16 y 82). No obstante, el GTPSS recomendó en su informe que, de existir normativa puntual de enfoque diferencial en cuanto al acceso al derecho a la alimentación, en el futuro sea incluida.

En cuanto a los programas para asegurar este derecho en los ministerios con perspectiva poblacional o en los ministerios con competencias en el tema, el Estado destacó los programas que integran la Política de Alimentación y Nutrición ya mencionados en indicadores anteriores.

Por su parte, sobre la existencia de mecanismos constitucionales para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de las comunidades étnicas, el país mencionó el artículo 30 de su Carta Magna. Es importante destacar que afirmó que no existe una política destinada a la población rural adolescente y joven con perspectiva de género. No obstante, sí afirmó contar con mecanismos de financiamiento e incentivos crediticios a través de la ley 144 de 2011 (Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria).

Con relación a los indicadores de proceso, el Estado informó la existencia de políticas de estímulo a la lactancia materna, en especial a través de la ley 3.460

(Ley de Fomento a la Lactancia Materna) y la iniciativa Hospitales Amigos de la Madre y la Niñez. Finalmente, Bolivia no entregó información sobre ninguno de los indicadores cuantitativos relativos al principio transversal de igualdad y no discriminación.

4.1.5. Acceso a la justicia

En cuanto a este principio transversal, y sobre los indicadores estructurales, del informe nacional surge que el país cuenta con disposiciones constitucionales para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación adecuada en su artículo 28, el cual refiere a la acción de amparo. El país también tiene en su Constitución una mención al derecho a la propiedad privada siempre que aquella cumpla una función social (art. 56).

Asimismo, de los indicadores estructurales se infiere que la Política de Alimentación y Nutrición incluye el principio de igualdad y no discriminación en el acceso a la alimentación saludable.

Para el caso de los indicadores de proceso, el país enumeró jurisprudencia en el campo del derecho al agua, salario mínimo vital, seguridad alimentaria, accesibilidad económica a una alimentación adecuada y acceso a tierras.

Por último, en cuanto a la señal de progreso sobre la cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas, el país informó la sanción de la ley 269 de 2012 que tiene entre sus objetivos recuperar, vitalizar, revitalizar y desarrollar los idiomas oficiales en riesgo de extinción, estableciendo acciones para su uso en todas las instancias del país.

La información entregada por Bolivia relativa al número de entradas y salidas de causas en la jurisdicción agraria para 2014 fue la siguiente: 4.496 atendidas, 3.297 concluidas y 1.119 en trámite.

4.1.6. Acceso a información pública y participación

De acuerdo con lo informado por el país en el principio transversal de acceso a la información pública y participación, y en particular respecto de los indicadores estructurales, se advierte que Bolivia tiene tanto la Encuesta de Evaluación de Salud y Nutrición de 2012 como la Encuesta Nacional de Demografía y Salud realizada en 1989, 1998, 2003 y 2008, las cuales permiten distintas desagregaciones. La existencia de dichas encuestas fue resaltada en las recomendaciones del GTPSS.

Asimismo, el país cuenta con regulaciones para la publicidad que fomenta el consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados: ley 775 (Ley de

Promoción de Alimentación Saludable), ley 453 (Ley de los Derechos de las Usuarias, Usuarios y Consumidoras y Consumidores) y decreto supremo 2.452 (de Etiquetado de Productos Alimenticios con OGM). Ello también fue destacado en las recomendaciones del GTPSS. Respecto de los indicadores de proceso, el Estado informó que la divulgación y promoción del derecho a la alimentación atendiendo a la diversidad cultural se ha realizado a través de los programas de la Política de Alimentación y Nutrición, mencionados con anterioridad.

4.2. República del Ecuador

4.2.1. Recepción del derecho

Ecuador ha ratificado la mayoría de los tratados que protegen el derecho a la alimentación; además, el derecho a la alimentación adecuada se encuentra previsto en diversos artículos de la Constitución Nacional (13, 15, 66, 281, 284, 304, 318, 334, 410 y 423) como también en el Plan Nacional del Buen Vivir (Objetivo 3) y en la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria. Si bien el país no cuenta con una norma sobre la aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos, enumeró legislación vinculada, como el Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, la Ley de Fomento, Apoyo y Protección a la Lactancia Materna, la Ley Orgánica de Salud de 2006 y la Ley Orgánica para el Régimen de Soberanía Alimentaria de 2009.

Al mismo tiempo, con relación a los indicadores de proceso el país informó la existencia de políticas públicas o programas en distintas áreas. A modo de ejemplo, como políticas para la erradicación del hambre Ecuador señaló el Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación, la asistencia alimentaria del Ministerio de Inclusión Económica y Social, y el Programa del Buen Vivir Rural del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Respecto de la desnutrición infantil y la desnutrición materna, el país indicó la existencia del Proyecto Emblemático Acción Nutrición, el Proyecto Nutrición en el Ciclo de Vida y el programa Desnutrición Cero. También informó que el Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano persigue la eliminación de los ácidos grasos trans, la disminución del contenido de sodio/sal y de azúcares libres en los alimentos y en las bebidas sin alcohol.

Por último, el país manifestó que se promueve la disponibilidad de alimentación saludable en las instituciones públicas (malla curricular del Sistema Nacional de Salud con temas de alimentación saludable y nutrición desde 2016, Reglamento de Vigilancia para Control de Bares Escolares del Sistema Nacional de Educación, etc.).

De los indicadores cuantitativos de esta categoría, el país informa que las muertes asociadas a la malnutrición ascendieron en 2015 a 5.494; este no fue

el indicador solicitado para el informe, pero muestra la situación en el país. En lo que se refiere al porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria, Ecuador mencionó que en 2014 fue de 5,7%; sin embargo, de acuerdo con la información de FAO, esta ascendió a 8,2% para ese mismo año, mostrando una tendencia positiva que va de 10,7% en 2010 a 7,8% en 2016.

El porcentaje de hogares sin acceso a servicios básicos de saneamiento, según Ecuador, fue de 37,5% en 2015. De acuerdo con información de la Cepal, el porcentaje de población que utiliza instalaciones de saneamiento mejoradas, para el total nacional en 2015, fue de 15,3%. Respecto de los hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema total, urbana y rural, Ecuador proporcionó información sobre pobreza total (18,89% de la población) y pobreza extrema (6,38%) para 2015.[20] En el cuadro siguiente se observa el desglose proporcionado:

Pobreza nacional	Pobreza urbana	Pobreza rural	Pobreza extrema o indigencia nacional	Pobreza extrema o indigencia urbana	Pobreza extrema o indigencia rural
18,89	12,44	33,76	6,38	3,4	13,27

La prevalencia de desnutrición crónica en la población de niñas y niños menores de cinco años en 2014 fue de 23,9%, la desnutrición aguda de 1,6% y la tasa de desnutrición infantil de 4,8%. Por lo que respecta a niñas y niños de entre 6 a 59 meses con anemia por deficiencia de hierro se presentaron 1.131 casos en 2015 de acuerdo con información proporcionada por el país.

La prevalencia de sobrepeso y obesidad en niñas, niños, adultas y adultos en 2014 se desglosa en el siguiente cuadro:

Sobrepeso (0-5 años)	**Sobrepeso (6-19 años)**	**Sobrepeso (20-60 años)**	**Obesidad (0-5 años)**	**Obesidad (6-19 años)**	**Obesidad (20-60 años)**
6,6	19,5	40,9	2,4	10,0	23,1

El número de casos de diabetes en niñas, niños, adultas y adultos en 2015 se muestra a continuación:

Menores de 1 año	1-4 años	5-9 años	10-14 años	15-19 años	20-24 años	25-34 años	35-44 años	45-54 años	55-64 años	65 años y más
6	28	66	118	126	152	545	1.344	3.258	4.833	7.574

20. Base de datos de los ODS de la ONU, indicador 1.1.1, la proporción de la población por debajo del umbral de pobreza internacional fue de 3,4% y ha mostrado una tendencia descendente desde 2010, cuando fue de 5,6% *(https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/).*

4.2.2. Contexto financiero y compromiso presupuestario

En el caso de esta categoría, y con relación a los indicadores estructurales, Ecuador informó que no existe en la Constitución del país ninguna disposición que establezca la prioridad que el Estado tiene de impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario. El país no entregó información sobre indicadores cuantitativos referentes a esta categoría.

4.2.3. Capacidades estatales

En la presente categoría y con respecto a los indicadores estructurales, Ecuador informó que cuenta con un Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (Magap) y que la autoridad que regula, inspecciona, controla y vigila las actividades de producción, distribución y venta de alimentos es la Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro. Adicionalmente, sobre la existencia de un censo agropecuario señaló que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) levanta en forma anual la encuesta de superficie, producción y agrícola continua con representatividad a nivel provincial. El país también señaló que cuenta con el Plan Estratégico Nacional para la Prevención y Control de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT), aspecto que fue resaltado en las recomendaciones del GTPSS.

Asimismo, Ecuador enumeró en su informe distintas entidades, políticas públicas y programas gubernamentales sobre diversos temas, como programas de fomento a la producción campesina (Programa de Fomento a la Producción Campesina, Programa Conjunto San Imbabura), programas de asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios (Plan Semilla y Hombro a Hombro), investigación agropecuaria (a cargo del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias [INIAP]), acceso de la población a fuentes hídricas (Ley Constitutiva del INIAP), sustitución de cultivos (Proyecto de Investigación Agropecuaria para el Cambio de la Matriz Productiva), control de precios de los alimentos (a cargo del Ministerio de Finanzas; el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; el Ministerio de Relaciones Laborales; la Secretaría Nacional de Planificación; el Servicio de Rentas Internas y Ministerio de Salud Pública); garantía directa del derecho a la alimentación adecuada (en la Constitución, en la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria y en la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria [Copisa]). Sobre este último punto, el GTPSS animó al Estado a culminar el plan de trabajo de Copisa confiando en que será un instrumento relevante para la consecución del derecho a una alimentación adecuada.

En indicadores cuantitativos, en lo referente al indicador de población beneficiada por programas públicos de nutrición suplementaria contra la población

total con inseguridad alimentaria crónica, el país respondió que el porcentaje de la población cubierta por un programa público de nutrición suplementaria fue de 51,64% en 2014.

Sobre el indicador de muerte por intoxicación alimentaria por cada 100.000 muertes, Ecuador informó que se presentaron 155 casos y la incidencia de casos de intoxicación por ingesta de alimentos fue de 31.283.

4.2.4. Igualdad y no discriminación

En el caso del principio transversal de igualdad y no discriminación, y con relación a los indicadores estructurales, Ecuador mencionó en su informe que incorpora en su Constitución el enfoque diferencial (por sexo, pertenencia étnica y grupo etario) en relación con la garantía del derecho a la alimentación adecuada (arts. 13, 45 y 69).

Además, enumeró varios programas para asegurar el derecho a la alimentación adecuada en los ministerios con perspectiva poblacional o en los ministerios con competencias en el tema. Entre ellos se encuentran el Proyecto Emblemático Acción Nutrición-MCDS, el Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación, la asistencia alimentaria del Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Programa del Buen Vivir Rural, etc. No obstante, el Estado no brindó información sobre mecanismos constitucionales para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de las comunidades étnicas, sobre líneas de incentivos fiscales para productores campesinos, mujeres campesinas, grupos étnicos y otras poblaciones que afronten condiciones de exclusión, ni tampoco sobre políticas destinadas a población rural adolescente y joven con perspectiva de género.

Sobre los indicadores de proceso, el país informó la existencia de políticas de estímulo a la lactancia materna, como la normativa sanitaria para la certificación como Amigos de la Madre y del Niño a establecimientos de salud del Sistema Nacional de Salud que atienden partos, la Norma de Educación Prenatal, las Normas y Protocolos de Alimentación para Niños y Niñas menores de dos años, entre otros.[21]

El porcentaje del ingreso corriente que las familias ecuatorianas destinan para la compra de alimentos ascendió a 24,4% a nivel nacional. Las familias del decil 1 destinan el 42,3% mientras que las del decil 10, el 11,3%.

21. Cabe mencionar que el país no brindó información para la señal de progreso vinculada a estudios sobre las estrategias de consumo alimentario de los sectores más vulnerables.

4.2.5. Acceso a la justicia

Para el presente principio, y con respecto a los indicadores estructurales, el país informó que cuenta con recursos constitucionales para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación adecuada en sus artículos 87 y 88 (referidos a medidas cautelares).

En cuanto a las políticas que incluyan la garantía del principio de igualdad y no discriminación en el acceso a la alimentación saludable, el Estado destacó el Plan Nacional del Buen Vivir (Objetivo 3) y la Agenda Social del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social a 2017 (en especial el eje de prevención y promoción). Sin embargo, el país no brindó información para responder los indicadores de proceso referidos a la existencia de jurisprudencia. Ante ello, el GTPSS alentó en su informe a Ecuador a introducir los cambios que permitan obtener del Sistema Automático de Tramitación Judicial Ecuatoriano (SATJE) la respuesta a la información solicitada en la próxima ronda de informes en 2019. El país no entregó información sobre indicadores cuantitativos referentes a este principio transversal.

4.2.6. Acceso a información pública y participación

Con relación a este principio transversal, y en particular con respecto a los indicadores estructurales, el país informó la existencia de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanutecu 2012), con diferentes posibilidades de desagregación de la información, y aclaró que en el sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos se publican sus resultados. Por otro lado, en cuanto a los canales de información para la protección al consumidor el Estado mencionó el Programa de Protección de Defensa del Consumidor que es llevado adelante por la Dirección de Defensa del Consumidor del Ministerio de Industrias y Productividad. Asimismo, informó la existencia de un Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano, aspecto que fue resaltado en las recomendaciones de GTPSS.

Luego, con relación a los indicadores de proceso, el Estado respondió que los programas de divulgación y promoción del derecho a la alimentación se centralizan en el Sistema Nacional de Soberanía Alimentaria. También informó la realización de distintas campañas para propiciar hábitos alimentarios sanos, tales como Te Quiero Sano Ecuador, Campaña Desnutrición Cero, Ecuador sin Muertes Maternas, Elige Bien para Vivir Bien, entre otras. Este punto también fue destacado en las recomendaciones de GTPSS.

4.3. República de El Salvador

4.3.1. Recepción del derecho

Con relación a los indicadores estructurales de esta categoría, es importante resaltar que El Salvador introdujo en 2012 una reforma al artículo 69 de la Constitución Nacional, en el que se reconoce como derecho fundamental del ser humano el derecho al agua y el derecho a la alimentación adecuada. Sin embargo, a la fecha dicho artículo aún no ha sido ratificado. Este punto ha sido especialmente destacado en las recomendaciones del GTPSS que instó al Estado parte a la inmediata ratificación de dicho artículo. En cuanto a los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a una alimentación adecuada, el país ha ratificado la mayoría de los instrumentos incluidos en los indicadores del PTSS. Por el contrario, el país no cuenta con legislación sobre aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria.

Respecto de los indicadores de proceso, el país informó la existencia de varias políticas públicas o programas en distintas áreas. En cuanto a la erradicación del hambre, informó que cuenta con un marco legal establecido en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y en el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2014-2019, con acciones dirigidas a garantizar la seguridad alimentaria de la población, el cual es materializado a través del Plan Nacional Estratégico Interinstitucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Además, informó un amplio plexo normativo de políticas de protección a la infancia que persigue como objetivo central la erradicación de la desnutrición infantil (entre ellas, el artículo 65 de la Constitución de la República, la Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia 2013-2023, etc.).

Con relación a la erradicación de la desnutrición materna, el país destacó la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia 2013-2021 y la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Sobre el acceso al consumo mínimo de agua, informó que el compromiso de garantizar dicho derecho se incluye en varias políticas, como el PQD 2014-2019, el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PEI) de Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) 2014-2019, el PEI 2013-2016 del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conasan) y la Política Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

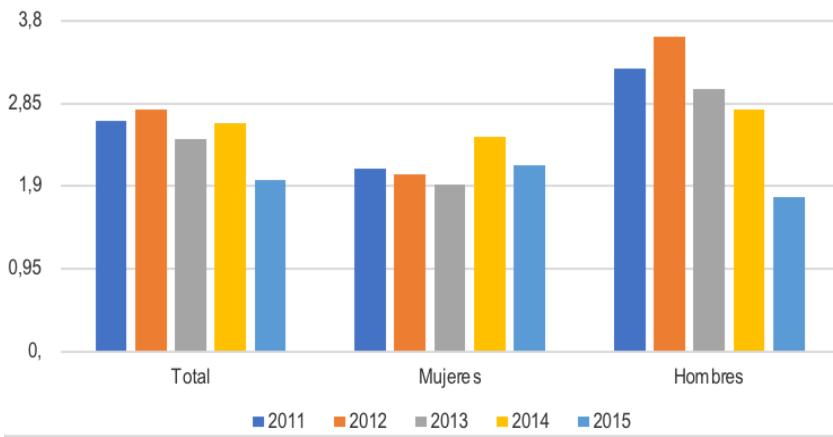
En cuanto a la promoción de la disponibilidad de alimentación saludable en todas las instituciones públicas incluyendo escuelas y lugares de trabajo, se destaca que el Conasan ha coordinado la elaboración de la Estrategia Nacional

Educativa en Alimentación y Nutrición, con la participación de las instancias gubernamentales vinculadas.

Finalmente, en cuanto a la prevención del desabastecimiento alimentario, es importante mencionar que el país lleva adelante varios planes y programas, entre los que se encuentran el Programa de Prevención de la Desnutrición Crónica en los primeros mil días, el Programa de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna, el Plan de Agricultura Familiar y Emprendedorismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Programa Presidencial Vaso de Leche, el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, el Plan Nacional para la Ejecución de la Política Nacional de Protección al Consumidor, entre otros.

En sus recomendaciones el GTPSS felicitó al país por todas estas acciones dirigidas a la erradicación de la desnutrición materna, la alimentación saludable, el acceso al agua y programas que explícitamente parten por adoptar un enfoque de derechos y avanzan en medidas vinculadas a la prevención de la desnutrición crónica, la agricultura familiar, el apoyo a la lactancia materna, el Programa de Apoyo Temporario al Ingreso, entre otros. Dada la puesta en marcha de las políticas y los programas antes mencionados, la República de El Salvador informó que la prevalencia de malnutrición en la población menor de cinco años disminuyó entre 2011 y 2015, al pasar de 2,65% a 1,97%, siendo mayor entre los hombres entre quienes disminuyó prácticamente a la mitad, al pasar de 3,25% en 2011 a 1,78% en 2015, mientras para las mujeres permaneció prácticamente igual, como se aprecia en el siguiente gráfico:

El Salvador: malnutrición, población menor de 5 años, %, 2011-2015



Con respecto al porcentaje de personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional, El Salvador informa que en 2011 a nivel nacional ascendía a

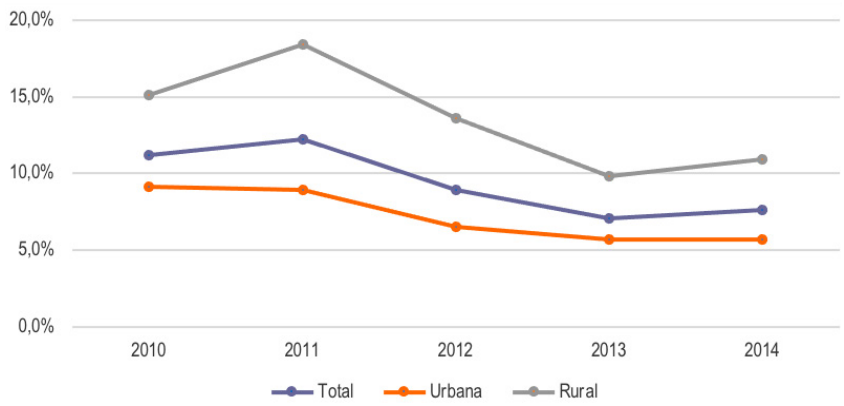
22,2%, siendo mayor entre las mujeres (24,3%) y en las áreas rurales (28,3%), y de 46,2% en las zonas de pobreza extrema. Según la ONU, la proporción de población con inseguridad alimentaria grave en 2016 era de 11,7%.

El porcentaje de hogares con acceso a servicios básicos de saneamiento, El Salvador remitió información desglosada de la siguiente manera:

Desglose	2015
Inodoro a alcantarillado - urbana	55,90%
Letrina privada - urbana	18,60%
Inodoro a fosa séptica - urbana	14,30%
Letrina privada - rural	53,90%
Inodoro a fosa séptica - rural	17,00%
Letrina abonera privada - rural	13,80%
Letrina común - rural	10,40%

En cuanto al porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema total, el país informó que en 2010 el 11,2% del total de la población se encontraba en esta situación y para 2014 se redujo 3,6 puntos porcentuales; la mayor reducción se produjo en el área rural, donde fue de 4,2 puntos porcentuales, mientras que en el área urbana disminuyó 3,4 puntos porcentuales. A este respecto, según la ONU, El Salvador redujo la población por debajo del umbral de pobreza internacional en 3,3 puntos porcentuales, al pasar de 5,5% en 2010 a 2,2 en 2016.

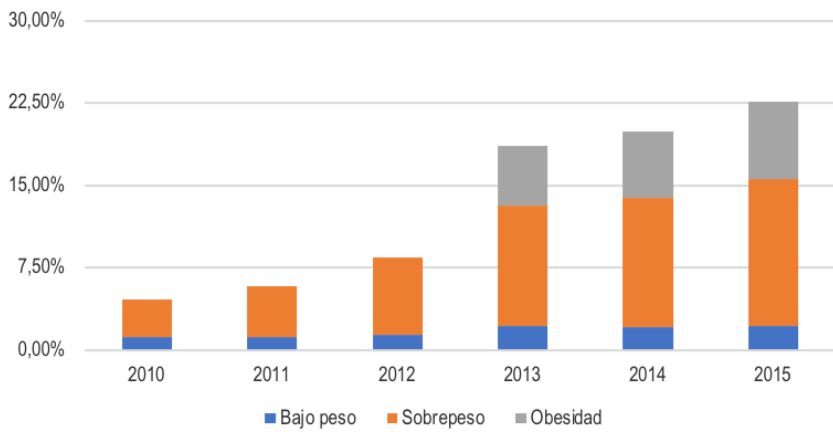
El Salvador: pobreza extrema, 2010-2014



El Salvador informó que la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años ascendió a 14% en 2014, la desnutrición global se ubicó en 5% y la desnutrición aguda en 2%.

En cuanto a las mujeres gestantes con bajo peso en 2010 fueron 1,2%, ya para 2015 este porcentaje ascendió a 2,2%; mientras que aquellas con sobrepeso presentaron un incremento de 10 puntos porcentuales al pasar de 3,4% en 2010 a 13,4% en 2015, y las que tenían obesidad pasaron de 5,4% en 2013 a 7% en 2015.

El Salvador: mujeres gestantes con bajo peso, sobrepeso u obesidad, 2010, 2015



Nota. Sin datos sobre obesidad previos a 2013.

Las niñas y los niños de 6 a 59 meses con anemia nutricional se ubicaron en 21% en 2014, mientras que los que tenía sobrepeso fueron el 6% de la población en estas edades, 13,3% de las niñas y los niños de 7 a 9 años tenían sobrepeso en 2012 y el 10% obesidad; para el caso de adultas y adultos mayores de veinte años, el 37,6% presentó sobrepeso y el 26,7% obesidad. La prevalencia de diabetes y de hipertensión arterial en niñas, niños, adultas y adultos se desglosa en el siguiente cuadro:

Desglose	Diabetes 2015	Hipertensión arterial 2015
General	12,50%	37,10%
Hombres	10,70%	35,60%

Mujeres	13,80%	38,30%
20-40 años	3,90%	17,90%
41-60 años	22,40%	44,20%
Mayor de 60 años	32,10%	66,60%
Menores de 14 años (tasa por cada 100.000 habitantes)	24,71%	24,43%

4.3.2. Contexto financiero y compromiso presupuestario

En la presente categoría y con relación a los indicadores estructurales, el país informó que su Constitución establece la prioridad que el Estado tiene en impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario en el título V "Orden económico" (arts. 101-120). Específicamente, el artículo 116 expresa: "el Estado fomentará el desarrollo de la pequeña propiedad rural. Facilitará al pequeño productor asistencia técnica, créditos y otros medios necesarios para la adquisición y el mejor aprovechamiento de sus tierras". Este punto fue resaltado en las recomendaciones del GTPSS.

El porcentaje del presupuesto que El Salvador designó al Ministerio de Agricultura y Ganadería en 2015 fue de 1,6% y en 2016 lo disminuyó a 1,5%, al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria se le asignó el 0,16% en 2015, y el destinado al Programa de Alimentación y Salud Escolar en 2016 fue de 0,45%. Mientras que la participación del PIB agropecuario en el PIB nacional en 2011 fue de 12,25% para 2015, descendió a 11,95%.

4.3.3. Capacidades estatales

Con respecto a los indicadores estructurales de la presente categoría, el país informó que el Conasan es la instancia encargada de definir la SAN; promueve la coordinación interinstitucional e intersectorial y está integrada por los Ministerios de Salud y de Agricultura, la Secretaría Técnica de la Presidencia y la de Inclusión Social. Agregó que el Conasan cuenta con un comité directivo y un comité técnico de SAN, en el que participan dieciséis instancias gubernamentales vinculadas al tema, y que, además, se ha iniciado la conformación de consejos departamentales y municipales. En sus recomendaciones, el GTPSS ha resaltado el valor de esta coordinación interinstitucional que promueve el Conasan.

Adicionalmente, en el informe nacional se explicó que la entidad responsable de la agricultura y el desarrollo rural es el MAG, dentro de su estructura organizativa, a nivel operativo descentralizado se encuentra el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), la Escuela Nacional de Agricultura

(ENA), el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), con presencia territorial.

Por otro lado, de acuerdo con lo informado por el país, el organismo que tiene como responsabilidad realizar la regulación, inspección, control y vigilancia de actividades de la producción, distribución y venta de alimentos y bebidas en fábricas y puntos de comercialización es el Ministerio de Salud (Minsal). La Defensoría del Consumidor, por su parte, es la autoridad encargada de vigilar los alimentos preempacados a disposición de los consumidores. En cuanto a la existencia de un censo agropecuario o una encuesta que permita monitorear el comportamiento del sector agropecuario, El Salvador informó que se han realizado cuatro censos agropecuarios, en 1950, 1961, 1971 y el último fue realizado treinta y seis años después, en 2007-2008, y fue publicado en 2009. Es importante aclarar que el país señaló que no existe una periodicidad establecida para la realización de censos agropecuarios.

Con relación al indicador que mide la existencia de un programa de salud pública sobre la calidad de la alimentación y promoción de una alimentación saludable en vinculación con las enfermedades crónicas no transmisibles, el país informó que el Minsal ha creado la Dirección Nacional de Enfermedades No Transmisibles, la cual es la instancia que propondrá y articulará acciones dirigidas a la prevención y el control de las enfermedades crónicas no transmisibles.

El país informó además un conjunto de políticas públicas o programas gubernamentales en diversos campos: programas de fomento a la producción campesina (tema prioritario en el PQD 2014-2019 y parte del Plan Estratégico Institucional del MAG 2014-2019), abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales (a cargo de la División de Asistencia Alimentaria de la Secretaría de Inclusión Social), asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios (Programa de Desarrollo Agropecuario del ISTA), investigación agropecuaria (Programa de Investigación, Innovación y Educación Agropecuaria del MAG), acceso de la población a fuentes hídricas (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados y Plan Nacional de Agua Potable y Saneamiento), control de precios de los alimentos (a cargo de la Defensoría del Consumidor a través del Observatorio de Precios de Alimentos), mitigación del cambio climático sobre agricultura (Política de Cambio Climático).

Finalmente, en cuanto a los indicadores de proceso, sobre la existencia de estándares para el uso de pesticidas y agroquímicos, el país informó la existencia de la Ley sobre Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para Uso Agropecuario, cuyo objeto es regular la producción, comercialización, distribución, importación, exportación y el empleo de pesticidas, fertilizantes, herbicidas, enmiendas o mejoradores, defoliantes y demás productos químicos y químico-biológicos para uso agrícola, pecuario o veterinario y sus materias primas (decreto legislativo [DL] 316 del 26 de abril de 1973, reformado el 14 de junio de 1993 mediante DL 162, del 14 de mayo de 1993). Por otro lado, el porcentaje de

la población cubierta por un programa público de nutrición suplementaria fue de 32,2% en 2015 y 2016 para la niñez de 6 a 23 meses, mientras que para las embarazadas y madres en período de lactancia fue de 19% en ambos años.

4.3.4. Igualdad y no discriminación

Con relación al principio transversal de igualdad y no discriminación, y en particular sobre los indicadores estructurales, el país informó como programas para asegurar el derecho a la alimentación adecuada el Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE), el cual persigue mejorar las condiciones de salud y nutrición de los estudiantes. También, informó que el MAG en su Plan Estratégico Institucional 2014-2019, Agricultura para el Buen Vivir, ejecuta el Programa de Desarrollo Sustentable de la Agricultura, y que en todo su accionar toma en consideración una política de equidad de género y atención a la población vulnerable. El país agregó en su informe que el MAG implementa desde 2011 el Plan de Agricultura Familiar (PAF), cuyo objetivo principal es reducir los niveles de pobreza rural mediante la generación de riqueza y bienestar de las familias que desarrollan la agricultura familiar en los territorios priorizados.

Sobre los mecanismos constitucionales y legales que existen para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de las comunidades étnicas conforme con sus propias prácticas, el país informó que la Constitución reconoce en el artículo 2º los derechos a la propiedad y posesión y a ser protegidos en la conservación y defensa de ellos, derecho que también es recogido en la parte especial relativa al orden económico, tal como el artículo 103, que establece un límite a la extensión de la propiedad de la tierra y un régimen especial para la tierra proveniente de la Reforma Agraria, como garantía que la distribución y el uso sean en función social.

En cuanto a las líneas de incentivos fiscales, el país informó que el ISTA otorga créditos para la adquisición de tierras para la construcción de viviendas y lotes agrícolas, beneficiando a campesinas y campesinos de escasos recursos económicos. En esa línea, puntualizó que en el período 2010-2015 se benefició a más de 31.594 personas con créditos aprobados. Sobre este punto, el GTPSS destacó los créditos aprobados entre 2010 y 2015 tanto para lotes agrícolas como para viviendas, y solicitó que en futuros informes se desagregue información sobre el efectivo acceso de las mujeres campesinas e indígenas a la propiedad de la tierra.

Con respecto a las políticas destinadas a población rural adolescente y joven con perspectiva de género, es importante destacar que en 2015 el ISTA formuló la Política de Igualdad y No Discriminación que incluye el empoderamiento de mujeres campesinas e indígenas sin distinción de edad. Además, creó la Política de Participación Ciudadana con Enfoque de Género que incluye a la juventud como grupo prioritario. Al respecto, el GTPSS indicó la necesidad de que El

Salvador afiance estas acciones desarrolladas en el marco de la política de igualdad y no discriminación a cargo de ISTA.

Luego, en cuanto a los indicadores de proceso, El Salvador afirmó haber dado importantes pasos para la protección y el cuidado de la niñez, estableciendo el marco legal que garantice este derecho: Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna; Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; Ley de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna; División de Asistencia Alimentaria.

Por último, con relación a la señal de progreso cualitativa vinculada a los estudios sobre las estrategias de consumo alimentario de los sectores más vulnerables, el país manifestó no contar con estudios recientes de esta naturaleza. En cuanto a indicadores cuantitativos, el país informó que a nivel nacional las familias salvadoreñas destinaban en 2010 el 42,9% de su ingreso corriente para la compra de alimentos y para 2014 había disminuido al 40%; el decil que más porcentaje invertía era el primero: 84,8% en 2010 y 76,8% en 2014; mientras que el último decil era el que menos destinaba: 17,3% en 2010 y 15,5% en 2014.

4.3.5. Acceso a la justicia

Los indicadores estructurales del principio de acceso a la justicia apuntan a que en El Salvador no existen recursos constitucionales adecuados y efectivos para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación adecuada, ya que la reforma constitucional que pretende reconocer dicho derecho aún no ha sido ratificada. En cuanto a los recursos constitucionales para la protección de la propiedad rural, el país informó que las disposiciones constitucionales referentes a dicha protección se encuentran en los artículos 102, 103, 104, 105, 109, 116 y 119, como también en las disposiciones transitorias de los artículos 264 al 267. La legislación vigente en el país garantiza el derecho a la propiedad privada en función social y el derecho a la tierra. Además, el país resaltó el artículo 3º de la Ley de Procedimientos Constitucionales según el cual "toda persona puede pedir amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por violación de los derechos que le otorga la Constitución", y señaló que a través de los procesos de transferencia de tierras que realiza el ISTA se garantiza la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra, sobre la base del decreto 719 de creación de la Ley del Régimen Especial de la Tierras en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria.

Asimismo, sobre el indicador de políticas que incluyan la garantía del principio de igualdad y no discriminación en el acceso a la alimentación saludable, el país

aclaró que la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional incorpora como principios el de igualdad y el de no discriminación.

En cuanto a los indicadores de proceso, el país informó que no existen tribunales agrarios en El Salvador. No obstante, indicó la existencia de jurisprudencia sobre salario mínimo vital y seguridad alimentaria, accesibilidad económica a una alimentación adecuada y derecho al agua. Al respecto, el GTPSS destacó en sus recomendaciones que se hayan presentado recursos como el hábeas corpus frente a la Corte Suprema de Justicia, pero indicó que agradecería que en futuros informes el país se explaye sobre el fondo y la resolución de estos casos.

El Salvador informa que el número de conflictos relacionados con el derecho a la alimentación adecuada fue de cinco en 2015, en tanto que en años previos solo se había presentado uno por año desde 2010. El porcentaje de casos de víctimas que fueron adecuadamente reparadas contra el total de casos denunciados ascendió a 55,6% en 2015.

4.3.6. Acceso a la información pública y participación

Con respecto al presente principio y en particular teniendo en cuenta los indicadores estructurales, El Salvador informó que no existe una encuesta nacional que mida las condiciones nutricionales de la población atendiendo la diversidad cultural, ya que las encuestas realizadas no hacen diferencias entre grupos étnicos o culturas. Sin embargo, cabe mencionar que en el país se han implementado tres censos de talla en escolares de primer grado (1998, 2000 y 2007), los cuales se llevan a cabo a nivel nacional. A partir de 2016 se incluyó dentro de la medición el peso del estudiante y específicamente en mayo de ese año se completó el levantamiento de información del IV Censo de Talla y I de Peso en Escolares de Primer Grado. En ese marco, el GTPSS destacó que para el próximo informe previsto para el Protocolo de San Salvador (junio de 2019) dicha información se encontrará disponible.

Asimismo, el GTPSS también resaltó el hecho que el país cuente con cuatro censos agropecuarios, ya que ello permite al Estado parte poder establecer prioridades y acciones de política pública. Como resultado, instó a la República de El Salvador a ampliar los registros correspondientes para conocer también el estado nutricional de la población indígena, las personas con discapacidad, así como de la población según quintiles de ingreso.

Con relación a la existencia de un portal virtual público en el que se presenten de forma periódica los resultados de las encuestas, el país informó que el MAG, a través de la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA), realiza encuestas anuales de producción, y que también elabora encuestas rutinarias de precios y costos de producción. La base de datos de precios puede ser consultada en el sitio web institucional del MAG.

También el país informó la existencia de un mecanismo de información para que el sector productivo agropecuario conozca las variaciones climáticas, el cual está a cargo del MARN, organismo que divulga toda la información concerniente al pronóstico climático en el *Boletín Agrometeorológico Decádico*. El Salvador, además, señaló que ha desarrollado una aplicación para sistemas Android denominada "MARN Agrometeorología", la cual se actualiza a diario.

De acuerdo con la divulgación de precios para el fomento de la competencia, según lo señalado en el informe nacional hay tres organismos que se ocupan de ella: 1) el MAG, que genera a través de la DGEA un resumen diario, semanal y mensual de precios promedio de productos tales como granos básicos, hortalizas y frutas, y cuya base de datos de precios puede ser consultada en el sitio web institucional; 2) la Defensoría del Consumidor, que cuenta con un Observatorio de Precios al Consumidor de Alimentos que también puede ser consultado a través de su sitio web y redes sociales y 3) el Ministerio de Economía, que a través de la Dirección General de Estadística y Censos (Digestyc) cuenta con una publicación denominada *Índice de Precios al Consumidor*, que mide cambios de precios de un mes a otro, a través del monitoreo de una canasta de bienes y servicios previamente definidos y que los hogares compran y utilizan directa o indirectamente para la satisfacción de sus propias necesidades y deseos.

Además de los mecanismos de información mencionados, la Defensoría del Consumidor es el canal de información de protección al consumidor que cuenta con una página oficial, una línea de atención telefónica y las oficinas de los centros de solución de controversias.

Luego, con respecto a los indicadores de proceso, el país informó que bajo la coordinación del Conasan se han realizado numerosas jornadas pedagógicas para el fortalecimiento de las capacidades de interpretación estadística del sector público, municipalidades, ONG y organismos de cooperación.

En último lugar, con relación a la señal de progreso cualitativa vinculada a las características de portales de internet, cobertura televisiva, ventanillas específicas de la información brindada sobre el derecho a la alimentación adecuada, el país destacó el desarrollo del Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como un espacio físico y virtual que presenta información especializada de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Dicho portal tiene los siguientes módulos: Sistema de Información para la Vigilancia, Monitoreo y Evaluación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, Centro de Documentación y Exhibición en SAN, Mapeo de Actores, Información de Coyuntura, foros especializados y bases de datos. Al respecto, en sus recomendaciones el GTPSS señaló que la existencia del Observatorio "puede viabilizar estrategias sostenibles de difusión de pautas para el ejercicio del derecho a la alimentación saludable y para la prevención de enfermedades, siempre desde un enfoque de derechos y de género".

4.4. República de Honduras

4.4.1. Recepción del derecho

El Estado ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación. Asimismo, el derecho a la alimentación adecuada se consagra en la Constitución de manera implícita en los artículos 123, 145, 146 y 347, y existe una amplia normativa vinculada a dicho derecho (como la Ley del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola, la Ley de la Suplidora Nacional de Productos Básicos, la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, entre otras).

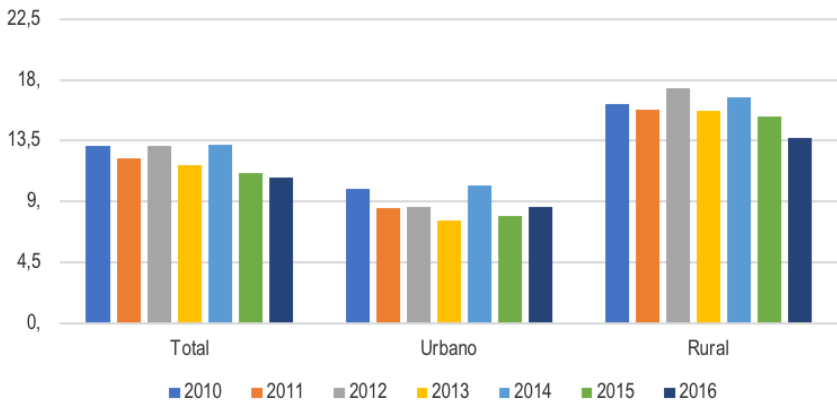
En cuanto a la existencia de legislación sobre la aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria, del informe nacional surge que en el artículo 4º de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional se establecen los conceptos de "Disponibilidad de alimentos", "Consumo de alimentos", "Acceso de los alimentos", "Alimentación adecuada", "Estabilidad" y "Sostenibilidad", que tratan de interpretar los contenidos básicos del derecho a la alimentación que ha establecido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General N.º 12.

Por otro lado, respecto de los indicadores de proceso del informe nacional surge que el país cuenta con políticas públicas o programas en distintas áreas: erradicación del hambre (Programa Mesoamérica sin Hambre, Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022, Bolsa Solidaria y Huerto Familiar), erradicación de la desnutrición infantil (Proyecto de Competitividad y Desarrollo Sostenible del Corredor Fronterizo Sur Occidental, Merienda Escolar, Vaso de Leche y Bono 10 Mil, Programa Sí a la Leche), erradicación de la desnutrición materna (Plan Nacional de Salud 2021), reducción del contenido de azúcares libres en los alimentos y en las bebidas sin alcohol (Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022), prevención del desabastecimiento alimentario (Alianza para el Corredor Seco).

Por lo que se refiere a los indicadores cuantitativos de esta categoría, la República de Honduras indicó que la prevalencia de malnutrición en la población menor de cinco años en niños de 1 a 4 años en 2013 fue de 1,8%; el porcentaje de personas que padecían inseguridad alimentaria y nutricional en 2009 era de 72 de cada 100 hondureños.

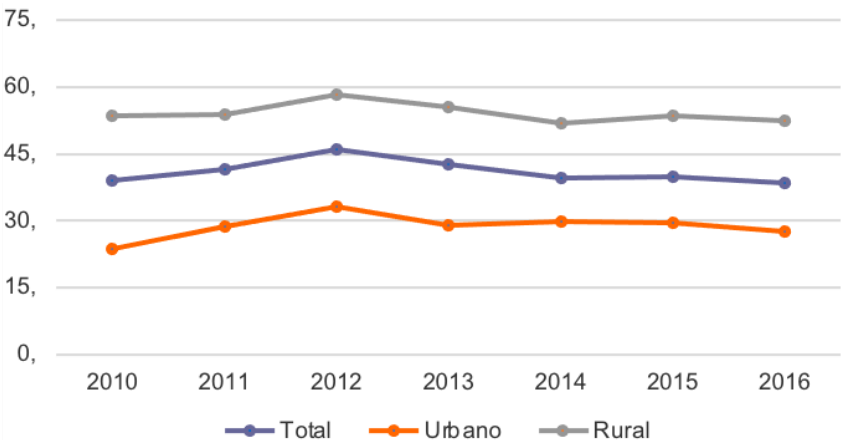
Para el indicador relativo al porcentaje de hogares sin acceso a servicios básicos de saneamiento, Honduras entregó información de 2010 a 2016, desglosada para áreas urbanas y rurales, en las que se observa una disminución de 2,3 puntos porcentuales entre esos años, siendo mayor en las áreas rurales, donde descendió de 16,2% a 13,7%.

Honduras: hogares sin acceso a servicios básicos de saneamiento



En el caso del indicador relativo al porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema se puede apreciar una ligera disminución entre 2010 y 2016, cuando pasó de 39% a 38,4% a nivel nacional; para las áreas urbanas el porcentaje creció al pasar de 23,7% a 27,7%, es decir, un incremento de 4 puntos porcentuales en seis años, mientras que en las áreas rurales disminuyó un punto porcentual.

Honduras: pobreza extrema



La tasa de desnutrición infantil en niñas y niños menores de cinco años se ubicó en 2011 en 23%; la de las mujeres anémicas de entre 15 y 49 años fue de 15%; la de las mujeres con anemia en edad reproductiva fue de 18% en 2016.

Las niñas y los niños de 6 a 59 meses con anemia nutricional disminuyeron entre 2006 y 2011 a nivel nacional en 8,2 puntos porcentuales, siendo mayor en las áreas urbanas donde pasaron de 40% a 29,7%, mientras en las rurales se movió de 33% a 28,3%; en los hombres disminuyó 8,7 puntos y en las mujeres solo 7,8 puntos, al pasar de 35,9% a 28,1%. Mientras que la prevalencia de sobrepeso en niñas, niños y adolescentes, entre los 5 y los 19 años, se ubicó en 2016 en 5,2%.

Por su parte, la prevalencia de sobrepeso en adultas y adultos en 2016 fue de 51,5%, es decir más de la mitad de la población adulta, en tanto que la prevalencia de obesidad en adultos fue de 18,2%. Por último, la prevalencia de diabetes en adultas y adultos en 2016 ascendió a 9,5%.

4.4.2. Contexto financiero y compromiso presupuestario

Con relación a los indicadores estructurales de la presente categoría, es importante mencionar que la Constitución de Honduras establece en su artículo 347 que "la producción agropecuaria debe orientarse preferentemente a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población hondureña" y en el 348 que "los planes de reforma agraria del Instituto Nacional Agrario y las demás decisiones del Estado en materia agraria se formularán y ejecutarán con la efectiva participación de las organizaciones de campesinos, agricultores y ganaderos legalmente reconocidas". Este punto fue destacado en las recomendaciones del GTPSS.

El presupuesto asignado en 2017 a la Secretaría de Agricultura con respecto al presupuesto total fue de 0,62%, mientras que a la Secretaría de Salud se le asignó el 6,15%. La participación del PIB agropecuario en el PIB nacional en 2016 fue de 12,22%.

4.4.3. Capacidades estatales

En el caso de esta categoría, y con respecto a los indicadores estructurales, Honduras cuenta con la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) que tiene trece oficinas regionales en todo el país. A su vez, posee el Instituto Nacional Agrario (INA), institución semiautónoma con personalidad jurídica y patrimonio propio, que actúa como ente rector de la política agraria del país.

En cuanto a la existencia de una autoridad sobre la venta de alimentos, del informe surge que la SAG regula la materia productora agrícola, el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA) regula la compra y abastecimiento de granos básicos, la Suplidora Nacional de Productos Básicos (Banasupro) regula la distribución de alimentos y la Secretaría de Salud regula y otorga los permisos fitozoosanitarios para la venta.

En relación con un censo agropecuario, se advierte la existencia de la Encuesta Agrícola Nacional elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y ejecutada con una periodicidad irregular (las últimas investigaciones se realizaron en 2001 y en el período 2007-2008). No obstante, la Secretaría de Coordinación General de Gobierno está planificando la puesta en marcha del V Censo Nacional Agropecuario y de una nueva encuesta nacional de demografía y salud.

En cuanto al programa de salud pública en relación con la calidad de la alimentación y promoción de una alimentación saludable en vinculación con las enfermedades crónicas no transmisibles, en 2001 se presentó por primera vez la Guía Alimentaria Basada en Alimentos para Honduras, la cual fue actualizada en 2013.

Por otro lado, Honduras informó que cuenta con programas de fomento a la producción campesina, tanto de alcance nacional (como el Programa Nacional de Agronegocios, el Servicio de Educación Agrícola, Capacitación y Desarrollo Agroempresarial, el Programa Nacional de Agricultura Bajo Riego), como de alcance local (Programa de Desarrollo Rural Sostenible para el Desarrollo de la Región Sur, Proyecto de Desarrollo de Área Bajo Riego, etc.). También, en cuanto al abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales, el país destacó la Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Sinager) creado en 2009.

En cuanto a los programas de asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios, el país informó que la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria brinda servicios de generación y transferencia de tecnología a los productores. Para la investigación agropecuaria, dicha Dirección lleva a cabo varios procesos de capacitación e información en tecnología de innovación para el beneficio agropecuario y de agroindustria del país.

En relación con el acceso de la población a fuentes hídricas, mediante el decreto legislativo 270/11, el Congreso Nacional aprobó la reforma constitucional sobre el reconocimiento del derecho al agua (art. 145), el cual fortalece lo establecido en la Ley General de Aguas y en la Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento. Además, la Política Pública de Derechos Humanos, y en su Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (2013-2022), posee como uno de sus lineamientos estratégicos el de seguridad humana, en el cual se contempla el derecho al agua.

En cuanto al control de precios, el Estado cuenta con la Ley para el Control de Precios de la Canasta Básica, cuyo objetivo es controlar la especulación de precios máximos de venta al consumidor de los productos esenciales de consumo popular, tomando como referencia los precios establecidos y monitoreados en la Feria del Agricultor y Artesano.

Respecto de las políticas para la mitigación del cambio climático sobre la agricultura, Honduras cuenta con la Ley del Cambio Climático. Además, el Estado informó que en el Marco de la Programación de País de Honduras-FAO, dará asistencia al país en materia de gestión de recursos naturales y adaptación del cambio climático, y que también existe el Plan Maestro de Agua, Bosque,

Suelo, cuyo su objetivo es que las instituciones y organizaciones locales tengan capacidad técnica y financiera para la implementación de la gestión integrada.

Sobre la garantía directa del derecho a la alimentación adecuada, la Política Pública de Derechos Humanos, y su Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos (2013-2022), posee cuatro lineamientos estratégicos. Uno de ellos es la seguridad humana, en el cual se contempla el Derecho a la Alimentación.

En cuanto a los indicadores de proceso y la existencia de estándares para el uso de pesticidas y agroquímicos por parte de autoridades públicas y empresas privadas, la Dirección Nacional de Sanidad Agropecuaria es quien tiene a su cargo la aplicación de las normas y los procedimientos sanitarios para la importación y exportación de productos agropecuarios. Para esta categoría, el Estado informó que las muertes por intoxicación alimentaria fueron en 2010 de un niño y una niña.

4.4.4. Igualdad y no discriminación

En relación con este indicador, la Constitución de la República de Honduras en su artículo 60 señala que todos nacemos libres e iguales en derechos y declara como punibles los actos de discriminación basada en sexo, raza, religión, entre otros. El artículo 346 establece la obligación al Estado de dictar medidas de protección a las comunidades indígenas.

Sobre los programas para asegurar el derecho a una alimentación adecuada, se mencionan el Programa Nacional de Crédito Solidario para la Mujer Rural (Credimujer), el Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur, Emprende Sur, el Proyecto de Desarrollo de Área bajo Riego (PDABR), el Proyecto de Competitividad y Desarrollo Sostenible del Corredor Fronterizo Sur Occidental, el Programa de Merienda Escolar para las niñas y los niños de educación prebásica y básica del país, entre otros. Respecto de la existencia de mecanismos constitucionales y legales para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de las comunidades étnicas, el Estado refirió al recurso de amparo previsto en su Constitución.

Por otro lado, el país informó que existen líneas de incentivos fiscales, transferencia de activos o programas de crédito especiales para productores campesinos, mujeres campesinas, grupos étnicos y otras poblaciones que afronten condiciones de exclusión. Se cuenta con el programa Fideicomisos para la Reactivación del Sector Agroalimentario y de la Economía de Honduras (FIRSA) y el Programa de Crédito Solidario para apoyar la micro, pequeña y mediana empresa. También se cuenta con políticas destinadas a población rural adolescente y joven con perspectiva de género: el II Plan de Igualdad y Equidad de Género de Honduras (PIEGH), el cual tiene un enfoque en la atención a las mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, jóvenes, adultas mayores y las que viven en zonas rurales. Este punto fue resaltado en las recomendaciones del GTPSS. En

cuanto a políticas de estímulo a la lactancia materna, se destaca que Honduras ha promulgado la Ley de Fomento y Promoción de la Lactancia Materna.

Con respecto a la señal de progreso vinculada a estudios sobre las estrategias de consumo alimentario de los sectores más vulnerables, el Estado manifestó que el informe "Manual guía práctico de incorporación de enfoque de los derechos de los pueblos indígenas y afrohondurenos" de 2010 detalla prácticas y costumbres alimentarias de los pueblos indígenas. Por otro lado, informó la existencia de un observatorio de monitoreo del derecho a la alimentación, coordinado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, el Instituto Nacional Agrario y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

El porcentaje de la población total beneficiaria de los programas públicos nutricionales que pertenece a grupos tradicionalmente excluidos con respecto a la población total en 2016 fue como sigue:

Tipo de población (raciones de alimento entregadas)	2016
Adultas y adultos mayores	9,52%
Discapacidad	4,13%
Personas en situación de vulnerabilidad*	69,32%
Iglesias	4,21%
VIH-sida-LGTB	4,33%
Guías de Familia	8,49%

* Personas en riesgo social, mujeres jefas de familia, migrantes retornados, zona del corredor seco, zonas con mayores índices de violencia, zonas y población con niveles de pobreza y extrema pobreza.

La tasa de desnutrición para distintos sectores poblacionales respecto de la tasa de desnutrición global fue en 2006 para los hombres de 31,5% y para las mujeres de 28,3%.

4.4.5. Acceso a la justicia

Con relación a este principio transversal, y en particular con respecto a los indicadores estructurales, la Constitución de la República contempla en el artículo 183 el recurso de amparo como una garantía constitucional para tutelar los derechos o las libertades que se consideren vulnerados. En cuanto a políticas que incluyan el principio de igualdad y no discriminación en el acceso a la alimentación saludable, el país mencionó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010-2022, en la que se establece la no discriminación

y la igualdad como principios fundamentales. Respecto de los indicadores de proceso, Honduras informó la existencia de jurisprudencia sobre salario mínimo vital y seguridad alimentaria, acceso a tierras y derecho al agua.

Como señal de progreso, informó que Honduras cuenta desde 2014 con el primer *Diccionario de lenguas indígenas* del país que aporta las acepciones y traducciones al castellano de cinco mil vocablos de siete lenguas habladas por más del 15% de hondureñas y hondureños. El diccionario registra los equivalentes del castellano, chortí, garífuna, isleño, miskito, pech, tawahka y tolupán, lenguas que constituyen el patrimonio lingüístico nacional. Además, señaló que en 2017 la Corte Suprema de Justicia aprobó el Reglamento de Peritos, Traductores e Intérpretes para poder aplicar un enfoque diferenciado en el acceso a la justicia.

Honduras informó que se recibieron 5.672 solicitudes de adjudicación de tierras y se emitieron 7.617 resoluciones de adjudicación. El tiempo promedio entre solicitud y resolución es de dos meses, cuando no hay oposiciones, y en caso de oposiciones el tiempo promedio es de dos años. De 2014 a 2017 se presentaron 220 solicitudes de alimentos, de las cuales el 8% fueron resueltas. Por último, los números de conflictos relacionados con el derecho a la alimentación adecuada por año fueron los siguientes: 5.328 en 2014, 5.484 en 2015, 5.5243 en 2016 y 884 en 2017.

4.4.6. Acceso a información pública y participación

Con relación al presente principio transversal, y teniendo en cuenta los indicadores estructurales, es necesario mencionar que el país informó la Encuesta Nacional de Demografía y Salud que se realiza cada cinco años (aspecto que fue resaltado por las recomendaciones del GTPSS). La última encuesta de 2011-2012 fue diseñada para proveer análisis a diferentes niveles de desagregación geográfica, tales como el área de residencia de la población (urbana o rural), de las regiones departamentales de salud y las zonas metropolitanas.

En cuanto a la existencia de una encuesta de consumos de alimentos de la población, Honduras informó que la Encuesta Agrícola Nacional elaborada por el Instituto Nacional de Estadística contribuye a facilitar la toma de decisiones de las instituciones del gobierno, de los organismos de cooperación, de la empresa privada y de los usuarios en general. Además, aclaró que el INE tiene un portal virtual público. Luego, acerca de la existencia de un mecanismo para conocer las variaciones climáticas, Honduras cuenta con los boletines agroclimáticos en la página web del SAG. Sobre la existencia de mecanismos públicos de divulgación de precios para el fomento de la competencia, el Sistema de Información de Mercados de Productos Agrícolas de Honduras/Secretaría de Agricultura y Ganadería (SIMPAH/SAG) es la oficina encargada de dar la lista de precios en su sitio web.

También el país informó la existencia de canales de información para la protección al consumidor, como la Dirección General de Protección al Consumidor, la Fiscalía Especial de Protección al Consumidor y la Tercera Edad, la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia. En relación con las regulaciones para la publicidad que fomenta consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados; en 2015 el país lanzó la Campaña Honduras Actívate, cuya finalidad es que la población pueda prevenir las enfermedades no transmisibles mediante la sana alimentación y el ejercicio.

Finalmente, en cuanto a la señal de progreso sobre las características de portales de internet, cobertura televisiva y ventanillas específicas de la información brindada sobre el derecho a la alimentación adecuada, Honduras informó que la página web de la Presidencia de la República cuenta con la información de los programas y proyectos del gobierno en materia de salud. Además, el canal de televisión nacional de Honduras y su portal web realizan reportes y artículos periódicos sobre temas relacionados con salud y nutrición.

4.5. Estados Unidos Mexicanos (México)

4.5.1. Recepción del derecho

El Estado Mexicano ha ratificado la mayoría de los tratados que protegen el derecho a la alimentación, a excepción del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aspecto que ha sido resaltado con preocupación en las recomendaciones del GTPSS.

Adicionalmente, el país informó que el derecho a la alimentación adecuada se encuentra garantizado en la Constitución Política, específicamente en el artículo 4º que establece: "toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará". También indicó que se encuentra previsto en la Ley General de Desarrollo Social (art. 6). Aunque el derecho se encuentra plasmado en la Constitución, el país no cuenta con una ley reglamentaria para él. Respecto del indicador vinculado a la existencia de legislación sobre aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos, no se advierte la existencia de una normativa específica, pero el país señaló que existen elementos aplicables en la Ley General de Salud y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En cuanto a los indicadores de proceso y la existencia de políticas públicas o programas en distintas áreas, es importante destacar en primer lugar el Programa Nacional México sin Hambre (PNMSH), que contiene estrategias específicas para la erradicación de la desnutrición infantil y materna. Asimismo, sobre el acceso al consumo mínimo de agua el país informó la existencia del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Luego, sobre las políticas para eliminar los ácidos grasos trans en los alimentos y aquellas dirigidas a disminuir el contenido de sodio/sal, el Estado Mexicano indicó que existen elementos en el Acuerdo para la Distribución de Alimentos y Bebidas Preparados y Procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional. Lo mismo informó sobre la reducción del contenido de azúcares libres en los alimentos y en las bebidas sin alcohol, al que añadió una referencia al Programa Sectorial de Salud y la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. También informó que existen acciones de promoción de la disponibilidad de alimentación saludable en el Programa Sectorial de Salud.

Por último, con relación a la prevención del desabastecimiento alimentario, el país señaló que también está incluida en el PNMSH. Además, agregó que distintos actores estatales cumplen un rol en la prevención, entre los que se encuentran la Secretaría de Economía, de Desarrollo Social, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de Medio Ambiente y Recursos Naturales. De acuerdo con la información proporcionada por el país para los indicadores de resultados de esta categoría, se aprecia que el porcentaje de personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional ascendió en 2010 a 24,8% y para 2014 mostró una disminución de 1,4 puntos porcentuales; lo más grave de este indicador se ve al comparar la brecha que existe con la población indígena del país, donde se aprecia que en 2010 fue de 40,5% de esta población con inseguridad alimentaria y en 2014 subió 0,8 puntos porcentuales, así como con la población con alguna discapacidad, que en 2010 ascendía a 34,6% de la población en esa condición y para 2014 bajó a 31,1%.

El porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria, según la información proporcionada por México, en 2010 fue de 2,6% y para 2014 se incrementó a 2,8%. Según datos de la FAO, en 2010 México tenía al 4,6% de su población en esta situación y para 2016 había disminuido en 0,8 puntos porcentuales para situarse en 3,8%, como se muestra en la tabla siguiente:

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
%	4,6	4,6	4,6	4,4	4,2	4,0	3,8

México informa que los hogares con acceso a servicios básicos de saneamiento en 2010 eran de 87,7% del total de ocupantes en viviendas, siendo menor en las áreas rurales que en las urbanas, 63,6% y 95% respectivamente; para 2015 subió a 91,4% total, 74,2% en áreas rurales y 96,6% en las urbanas. Sin embargo, de acuerdo con la ONU, en 2010 el 64,3% de la población mexicana utilizaba servicios de saneamiento gestionados de forma segura y para 2015 había disminuido al 54,8%.

México proporcionó datos para 2010 de 19,4% de población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo y para 2014 mostró una reducción de 1,2

puntos porcentuales. En lo referente al porcentaje de población en situación de pobreza extrema, para 2010 ascendió a 11,3% con una reducción de 1,8 puntos porcentuales en 2014. Esta información contrasta con la proporcionada por el Banco Mundial, que indica que en 2010 el 4,2% de la población se encontraba por debajo del umbral de pobreza internacional y para 2014 la cifra era de 4,1%.

4.5.2. Contexto financiero y compromiso presupuestario

Respecto de los indicadores estructurales de la presente categoría, del informe nacional se advierte que existen disposiciones constitucionales orientadas a impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario. Específicamente, el artículo 27, Fracción XX, dispone que "el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral".

El presupuesto nacional asignado a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación con respecto al presupuesto nacional total, el país informa que en 2010 fue de 2,3 y tuvo una reducción a 1,4% en 2017. Y en lo que se refiere al presupuesto nacional asignado a programas o políticas alimentarias, con respecto al presupuesto nacional total, México destinó en 2010 el 8,6% y en 2017 el 6,5%, es decir, una reducción de 2,1 puntos porcentuales.

4.5.3. Capacidades estatales

Con relación a los indicadores estructurales, y en particular sobre la existencia de un Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural y/o Seguridad Alimentaria, el país informó que la entidad responsable es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la cual tiene oficinas regionales en toda la república.

Respecto de la autoridad que regula, inspecciona, controla y vigila las actividades de producción, distribución y venta de alimentos, el Estado mexicano informó que tales actividades están a cargo de la Secretaría de Economía. Además, señaló que la Procuraduría Federal del Consumidor promueve y protege los derechos de los consumidores verificando y vigilando el cumplimiento de los precios y las tarifas establecidos, y presenta denuncias de incumplimiento ante la Comisión Federal de Competencia Económica en representación de los consumidores. Por otro lado, el país señaló que existe un censo agropecuario que se realiza cada diez años, y que se divide en dos: 1) Censo Agrícola, Ganadero y Forestal y 2) Censo Ejidal.

El Estado Mexicano también informó la existencia de dos programas de salud pública en relación con la calidad de la alimentación y promoción de

una alimentación saludable en vinculación con las enfermedades crónicas no transmisibles: el Programa Sectorial de Salud y el Programa de Acción Específico Alimentación y Actividad Física.

También como parte de los indicadores estructurales, del informe nacional se advierte la existencia de distintas entidades y políticas públicas en distintos temas vinculados a la alimentación adecuada. A modo de ejemplo, la Sagarpa es el organismo encargado de fomentar la producción campesina y de brindar asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios, principalmente a través del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario. Por su parte, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Desarrollo Social son las entidades encargadas del abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales. La investigación agropecuaria está a cargo del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (Inifap) como también de la Sagarpa, mientras que la Comisión Nacional del Agua se encarga de garantizar el acceso de la población a fuentes hídricas a través del Programa Nacional Hídrico. A dichas entidades se suma la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) a cargo de la mitigación del cambio climático sobre agricultura, en particular a través del Programa Especial de Cambio Climático.

En cuanto a los indicadores de proceso, el país mencionó en su informe que la autorización y registro de plaguicidas se realiza a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), la Semarnat y la Sagarpa, según lo determinan las normas locales. Además, aclaró que el monitoreo y control de riesgos sanitarios también es realizado por la Cofepris y la Sagarpa. Con relación a los indicadores cuantitativos relacionados con la categoría de capacidades estatales, México no entregó información.

4.5.4. Igualdad y no discriminación

En cuanto a este principio transversal, de los indicadores estructurales surge que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incorpora indirectamente un enfoque diferencial por sexo y población indígena en relación con la garantía del derecho a la alimentación adecuada (arts. 2 y 4). Este punto fue destacado por el GTPSS en su informe.

Asimismo, respecto de los programas para asegurar el derecho a la alimentación adecuada en los ministerios con perspectiva poblacional o con competencias en el tema, el país destacó en su informe el Programa Especial de los Pueblos Indígenas, el Programa para la Protección y el Desarrollo Integral de la Infancia y el Programa de Acción Específico Promoción de la Salud y Determinantes Sociales.

Respecto de los mecanismos constitucionales y legales para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de las comunidades étnicas, el país explicó que la Constitución reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población

ejidales y comunales y protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas (arts. 2 y 27).

Más allá de la información mencionada, el país omitió incluir datos sobre líneas de incentivos fiscales y sobre políticas destinadas a población rural adolescente y joven con perspectiva de género. Este último punto fue resaltado en las recomendaciones del GTPSS, el cual exhortó al Estado a que aporte en su próximo informe dicha información.

Por último, con relación a los indicadores de proceso el país informó que el estímulo a la lactancia materna se encuentra establecido en el artículo 64 de la Ley General de Salud. Además, señaló la existencia de políticas en la materia como la Estrategia Integral de Atención a la Nutrición (ESIAN), algunos elementos específicos del Programa Sectorial de Salud y del Programa de Inclusión Social, y campañas a cargo de la Secretaría de Salud.[22]

En México, según información proporcionada por el país, el porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos a nivel nacional en 2010 fue de 32,5%, el decil que mayor porcentaje destino es el primero con 48,2% comparado con el último decil que destinó el 21,8%. Para 2014, las familias mexicanas gastaban más en la adquisición de alimentos, ya que a nivel nacional fue de 33,9% y el decil I vio incrementado este gasto al destinar más de la mitad de sus ingresos para la adquisición de alimentos, en tanto el último decil solo representó el 22,3%.

A nivel del ingreso salarial que las familias destinan a la compra de alimentos, México informó que a nivel nacional en 2010 representó el 34,1% y lo alarmante es que para el decil I representó el 162,1; para 2014 a nivel nacional tuvo una reducción ya que pasó a 33,2%, lo mismo sucedió con el decil I, que bajó a 154,9% de sus ingresos salariales, mientras que el último decil destinó el 18,5%. Con relación a los indicadores cuantitativos relacionados con la categoría de capacidades estatales y las relativas a principios transversales sobre acceso a la información y participación y acceso a la justicia, México no entregó información.

4.5.5. Acceso a la justicia

Con relación al principio de acceso a la justicia, y en especial respecto a los indicadores estructurales, el país informó que su Constitución establece el amparo como recurso legal para impedir vulneraciones a los derechos humanos, el cual está reglamentado en la Ley de Amparo. Además, mencionó en su informe que los recursos constitucionales para la protección de la propiedad rural se encuentran

22. El país no brindó información sobre la señal de progreso cualitativa vinculada a los estudios e indagaciones sobre las estrategias de consumo alimentario de los sectores más vulnerables, atendiendo la diversidad cultural.

en los artículos 27, 103 y 107.

El país también informó que la política que incluye la garantía del principio de igualdad y no discriminación en el acceso a la alimentación saludable es el Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación. En cuanto a los indicadores de proceso, del informe nacional surge la existencia de jurisprudencia sobre salario mínimo vital y seguridad alimentaria, accesibilidad económica a una alimentación adecuada, acceso a tierras y derecho al agua. Este punto fue resaltado en las recomendaciones del GTPSS.[23]

Con relación a los indicadores cuantitativos relacionados con el principio transversal de acceso a la justicia, México no entregó información.

4.5.6. Acceso a la información pública y participación

En este principio transversal, los indicadores estructurales evidencian que el país tiene la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut), que se realiza cada seis años, la cual incluye resultados sobre población indígena. Además, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH), que se levanta desde 1992 con periodicidad bienal, tiene elementos vinculados al consumo de alimentos de la población. Con relación a la existencia de un censo agropecuario que monitoree la dinámica de la producción de distintos sectores, el país mencionó los censos agropecuarios que se llevan a cabo cada diez años.

En cuanto a la existencia de un portal virtual público en el que se presentan los resultados de las encuestas en el tema alimentario y nutricional, el país aclaró que los resultados de las encuestas se encuentran en el Banco de Información Económica y en su publicación anual titulada *El sector alimentario en México*, como también en el portal web del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Además, el país informó que hay dos mecanismos de información sobre las variaciones climáticas, conocidos como Sistema de Información sobre el Cambio Climático y Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire.

Respecto de los canales de información para la protección al consumidor, el país manifestó que la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) es el organismo que informa mediante sus redes sociales y perfiles oficiales. También el Estado Mexicano señaló la existencia de regulaciones para la publicidad que fomenta el consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados como aquellos ricos en azúcares y grasas, los cuales se encuentran en el artículo 22 bis del Reglamento de la Ley General de Salud.

En el caso de los indicadores de proceso de este principio transversal, el país identificó algunos programas de divulgación y promoción del derecho a la ali-

23. Es importante mencionar que el país no brindó información sobre la señal de progreso vinculada a la cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas.

mentación, como el Programa Especial de los Pueblos Indígenas y el Programa Nacional de Desarrollo Social.[24]

4.6. República del Paraguay

4.6.1. Recepción del derecho

De los indicadores estructurales de esta categoría se desprende que la República del Paraguay no cuenta con un reconocimiento constitucional ni con una ley marco sobre el derecho a la alimentación adecuada. No obstante, en su Constitución incluye algunas referencias al derecho a la alimentación, como el deber de asistencia alimentaria de los padres frente a sus hijos (art. 53) y el derecho de las personas en la tercera edad a servicios sociales que garanticen sus necesidades de alimentación (art. 57). Además, el artículo 72 dispone que el Estado deberá velar por el control de la calidad de los productos alimentarios, químicos, farmacéuticos y biológicos, en las etapas de producción, importación y comercialización. En cuanto a los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho a una alimentación adecuada, el país ha ratificado la mayoría de los instrumentos incluidos en los indicadores del PTSS.

Con relación a la existencia de legislación sobre aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria, del informe nacional se desprende que el país tiene disposiciones relacionadas en el Código Sanitario (ley 836/80).

Teniendo en cuenta los indicadores de proceso, es necesario destacar la existencia de distintas políticas públicas o programas informados por el país. Por un lado, a fin de erradicar la desnutrición infantil y materna la República del Paraguay, además de haber sancionado la ley 4.698/12 (Ley de Garantía Nutricional en la Primera Infancia) y la Ley 5.508/15 (Ley de Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna), ha desarrollado un Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI) a cargo del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), cuyo objetivo consiste en mejorar la calidad de vida de la población paraguaya principalmente materna e infantil, a través de la prevención, asistencia y control de la desnutrición de niños menores de cinco años y mujeres embarazadas que se encuentren en situación de pobreza, bajo peso, desnutrición o cualquier situación de vulnerabilidad nutricional.

En cuanto al acceso a consumo mínimo de agua, el país informó que el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa), creado por la ley 369/72,

24. Es importante mencionar que el Estado no brindó información sobre la señal de progreso relacionada a las características de portales de internet, cobertura televisiva y ventanillas específicas de la información sobre el derecho a la alimentación adecuada.

es el organismo que cumple varias funciones en las actividades de saneamiento ambiental, tales como la planificación, promoción y ejecución de obras tendientes a extender la provisión de agua potable y saneamiento.

Por otro lado, con el objetivo de disminuir el contenido de sodio/sal en los alimentos, el país aprobó la Resolución SG 792/15 por la cual se reglamenta el contenido de sal (cloruro de sodio) en productos de consumo masivo, y establece que en ciertos productos panificados se determina el agregado de 15 gramos de sal como máximo por cada kilogramo de harina de trigo, y que el contenido de sodio no debe ser mayor a 600 miligramos de sodio por cada 100 gramos de producto.

Asimismo, de la información brindada por el país se advierten esfuerzos para promover la disponibilidad de alimentación saludable en las instituciones públicas. En el marco de la campaña Alimentación Saludable, el INAN se encuentra trabajando junto con las instituciones educativas y la comunidad a través de los mensajes de las Guías Alimentarias del Paraguay, cuyo objetivo es promover dieta y estilos de vida saludable para la población, a fin de prevenir las enfermedades crónicas no transmisibles y la malnutrición por déficit o exceso. Al mismo tiempo, en las instituciones educativas se trabaja en forma coordinada con el Ministerio de Educación y Cultura en el marco del Programa Alimentario Escolar del Paraguay, que persigue brindar una educación alimentaria y nutricional integral considerando la perspectiva de la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional.

Los indicadores de resultados de la categoría "recepción del derecho" nos muestran el estado actual en la garantía de los principales componentes del derecho a la alimentación adecuada que se desprende de haber abordado la estructura y las políticas públicas, como es el caso de la desnutrición crónica (altura para la edad) en niñas y niños menores de cinco años, el Paraguay informó que ascendió a 10,8% en 2011. Para 2016, según la FAO, esta había disminuido a 5,6%, lo que muestra el esfuerzo realizado por el país a través del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional y de la puesta en marcha del PANI, entre otros. El Programa distribuye 2 kilos mensuales de leche fortificada en polvo durante doce meses a los niños menores de cinco años con bajo peso y durante el embarazo y hasta tres meses luego del parto a las gestantes. Además, se articula con capacitación a las beneficiarias sobre controles durante el embarazo, la importancia de la vacunación de niñas y niños, y los cuidados básicos del recién nacido. En la actualidad se desarrollan pruebas piloto para ampliar la cobertura del programa desde una perspectiva de universalidad.[25] Este programa se inició en 2005. El GTPSS en su informe de observaciones a la República del Paraguay[26] identificó

25. http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/369/programa-alimentario-nutricional-integral-pani

26. Párrafo 20: "El GT identifica una institucionalidad establecida para el seguimiento agrícola a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, así como para el apoyo institucional en nutrición de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad mediante el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición que implementa el Programa Alimentario Nutricional Integral y el

la institucionalidad que aportó a la disminución de este indicador.

La desnutrición aguda (peso por estatura) en niñas y niños menores de cinco años ascendió según la información proporcionada por el Paraguay a 2,7% en 2011; la tasa de desnutrición general se encontraba en 4,6% en 2015; sobre la prevalencia de sobrepeso en niñas, niños y adolescentes, entre los 5 y los 19 años, en 2015 el 18,5% de la población que asiste a los servicios de salud se encontraba en esta situación.

Respecto de la prevalencia de obesidad en niñas, niños y adolescentes, entre los 5 y los 19 años, en 2015, el Paraguay informó que ascendió a 9,7% de la población que asiste a los servicios de salud; según información de Banco Mundial, se encontraba en 12% en 2012 y se mantuvo igual en 2016. Además, este último informó que en 2015 el 26% de las mujeres gestantes contaban con sobrepeso y el 31,1% con obesidad, y que la prevalencia de hipertensión arterial en adultas y adultos se encontraba en 2015 en 45,8%.

4.6.2. Contexto financiero y compromiso presupuestario

Con relación a los indicadores estructurales de esta categoría, la República del Paraguay contiene en su Constitución disposiciones vinculadas al impulso del desarrollo del sector rural y agropecuario (arts. 114 y 115). Este punto fue especialmente resaltado por las recomendaciones del GTPSS (observaciones finales al Paraguay). Estos indicadores muestran el nivel de recursos financieros, materiales, técnicos y de otra índole que deben ser invertidos, y que efectivamente son asignados, para la garantía del derecho a la alimentación adecuada.

Con respecto al presupuesto nacional asignado al Ministerio de Agricultura y Ganadería, Paraguay informa que en 2016 ascendió a 0,6% con respecto al presupuesto total del país. El presupuesto nacional asignado a programas o políticas alimentarias, con respecto al presupuesto nacional total, fue de 2,63% en 2016; la participación del PIB agropecuario en el PIB nacional para 2015 fue de 23%. La FAO muestra cifras distintas sobre esta participación en una serie que va de 2010 a 2017, en la que se aprecian fluctuaciones de 2 puntos porcentuales.

Año	2010	2011	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
%	20,37	20,10	16,33	19,54	18,54	17,38	18,12	18,08

Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional para disminuir la malnutrición infantil y materna, con enfoque de derechos y con respeto a la diversidad (Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, 2018).

4.6.3. Capacidades estatales

Los indicadores estructurales de esta categoría permiten evidenciar que el Ministerio de Agricultura y Ganadería cuenta con 19 oficinas departamentales en 15 de los 17 departamentos y 182 oficinas distritales de los 250 distritos o municipios a nivel país. A su vez, del informe surge que el INAN es la autoridad competente para regular, inspeccionar, controlar y vigilar las actividades de producción, distribución y venta de alimentos.

Asimismo, en cuanto a la existencia de un censo que permita monitorear el comportamiento del sector agropecuario, del informe nacional surge que la Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias, dependencia técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, elaboró la "Síntesis de estadísticas" que ofrece los principales resultados de la producción agropecuaria 2015-2016.

También con relación a los indicadores estructurales el país informó la existencia de varios programas de fomento a la producción campesina, entre los que se encuentran el Proyecto de Inclusión de la Agricultura Familiar en las Cadenas de Valor, el Programa Nacional de Fomento de la Producción Pecuaria y el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible. Asimismo, del informe nacional se desprende la existencia de asesorías técnicas y transferencia tecnológica a productores agropecuarios por parte de la Dirección de Extensión Agraria, como también la formación integral de jóvenes del área rural a cargo de la Dirección de Educación.

Por su parte, de acuerdo con lo informado por la República del Paraguay, el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria es el organismo que lleva adelante actividades de investigación agropecuaria.

Con relación al acceso de la población a fuentes hídricas, se destaca la creación de la Secretaría de Emergencia Nacional en 2005 por la ley 2.615/05, que depende directamente de la Presidencia de la República del Paraguay, y cuyo rol y misión están enfocados a la gestión y reducción de riesgos de desastres. La creación de dicha Secretaría fue resaltada por el GTPSS.

El país también informó que la Secretaría de la Defensa del Consumidor y el Usuario es la institución a cargo del control de precios de los alimentos, en cuanto es la autoridad de aplicación en el ámbito nacional de la Ley de Defensa del Consumidor y el Usuario y de las demás leyes y reglamentos que rigen la materia. Este punto también fue destacado en las recomendaciones del GTPSS.

En cuanto a la mitigación del cambio climático sobre la agricultura, el informe nacional advierte que existe una Unidad de Gestión de Riesgos cuya función consiste en generar información y productos útiles aplicables al sector agropecuario, con la interacción de las organizaciones de productores, empresas agropecuarias y agroindustriales, cooperativas, etc.

El país no brindó información sobre la existencia de un plan nacional de alimentación, seguridad alimentaria y nutrición. Respecto de la existencia de estándares para el uso de pesticidas y agroquímicos por parte de autoridades

públicas y empresas privadas, el país informó que el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas cuenta con el Reglamento para el Control de Plaguicidas de Uso Agrícola.

La República del Paraguay informó que la población beneficiada por programas públicos de nutrición suplementaria a través del PANI fue en 2016 de 94.085 niñas y niños menores de cinco años (la meta era de 150.000, el total de población en esas edades se calculó en 702.697) y a 31.915 mujeres embarazadas (la meta era de 50.000).

4.6.4. Igualdad y no discriminación

Por lo que respecta al principio transversal de igualdad y no discriminación, la República del Paraguay informó como parte de los indicadores estructurales que reconoce el derecho de las comunidades étnicas el uso de la tierra y el territorio conforme a sus propias prácticas (arts. 62 y siguientes). Adicionalmente, existe el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) que tiene como función cumplir, garantizar y velar por el fiel cumplimiento de los derechos indígenas, armonizando el mandato legal con la participación de los pueblos indígenas, en forma articulada con otras instituciones.

También con relación a este principio, el informe del PTSS destacó que el país tiene un marco legal que favorece con créditos, títulos de propiedad y apoyo técnico a las mujeres rurales, que cuenta con una institución de Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) para pequeños productores rurales de bajos ingresos y que, además, el Ministerio de Agricultura y Ganadería desarrolla varios programas para el impulso del sector agropecuario de los agricultores familiares campesinos pobres y de la población rural pobre, así como de comunidades indígenas y de jóvenes rurales (entre ellos, el Proyecto de Inclusión de la Agricultura Familiar en Cadenas de Valor, el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible, el Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios, etc.).

En cuanto a los indicadores de proceso, es importante resaltar que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se encuentra coordinando el proceso de diseño y elaboración de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición del Paraguay, la cual permitirá caracterizar los hábitos alimentarios actuales y conocer las condiciones de salud nutricional de la población paraguaya. Este avance también fue mencionado en el informe del PTSS, el cual señaló que la encuesta "constituye una oportunidad para incorporar las desagregaciones con significancia estadística que se proponen en los indicadores de este derecho". Por lo que respecta al principio transversal de igualdad y no discriminación, la República del Paraguay no proporcionó información de ninguno de los indicadores cuantitativos solicitados.

4.6.5. Acceso a la justicia

En cuanto a los indicadores estructurales de esta categoría y, en particular, sobre la existencia de recursos constitucionales adecuados y efectivos para la protección de la propiedad rural se advierte que el artículo 109 de la Constitución Nacional determina que "se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos. La propiedad privada es inviolable".

Adicionalmente, respecto de la señal de progreso cualitativa vinculada a la cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas, el país informó que este servicio solo es para la traducción al idioma guaraní, idioma oficial del Paraguay, y que la institución encargada es la Secretaría de Políticas Lingüísticas cuya misión es desarrollar las políticas lingüísticas planificando, investigando y protegiendo las lenguas del Paraguay.

El GTPSS señala en sus Observaciones y Recomendaciones Finales (ORF): "la República del Paraguay […] mencionó que no cuenta con información sobre el nivel de resolución de causas de jurisdicción agraria, el tiempo promedio de duración de un proceso de jurisdicción agraria, así como sobre la existencia de jurisprudencia; toda esta información es central para conocer el efectivo impulso al desarrollo rural y el acceso a las tierras".[27]

4.6.6. Acceso a la información pública y participación

Para el principio transversal de acceso a la información pública y participación, y con relación a los indicadores estructurales, el país indicó que el mecanismo de información para que el sector productivo agropecuario conozca las variaciones climáticas y las condiciones del entorno es la Unidad de Gestión de Riesgos, que elabora boletines de información que son difundidos en la página web del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dicha unidad cuenta con un sistema de alerta temprana que permite detectar oportunamente la introducción o emergencia de plagas y/o enfermedades y emitir pronósticos de tiempo en los sistemas productivos, como efecto del incremento de la variabilidad climática y con participación de actores públicos y privados locales.

En cuanto a la existencia de mecanismos públicos de divulgación de precios para el fomento de la competencia, el país informó que la Dirección de Comercialización difunde información a través de boletines de precios de productos a nivel mayorista, de productores asociados y a nivel internacional y del Cono Sur. Asimismo, respecto de la existencia de canales de información para la protección al consumidor, el país refirió a la Secretaría de la Defensa del Consumidor y el Usuario.

27. GT/PSS/doc OAS/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.33/17, párrafo 38.

Por último, frente a la existencia de regulaciones para la publicidad que fomenta consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados como aquellos ricos en azúcares y grasas, la República del Paraguay señaló la sanción de la ley 5.372/14 (Ley de Prevención y Atención Integral a la Diabetes), que contempla este aspecto en su artículo 14, según el cual "el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través del Programa Nacional de Diabetes, conjuntamente con los Programas de Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT) y el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), impulsará políticas y/o normativas que ayuden a la disminución de la exposición a factores de riesgo para la diabetes y otras enfermedades crónicas no transmisibles". Además, el país informó que el Plan Nacional de Acción para la Prevención y Control de la Enfermedades Crónicas No transmisibles 2014-2024 y la Estrategia Nacional para la Prevención y Control de la Obesidad 2015-2025 contemplan entre sus objetivos y metas a diez años la regulación de la venta y la publicidad de los alimentos procesados.

Respecto de los indicadores de proceso, y en cuanto a la existencia de programas de divulgación y promoción del derecho a la alimentación (atendiendo la diversidad cultural), el país informó que desde 2015 se está desarrollando el Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional liderado por la Secretaría Técnica de Planificación y Organismos Cooperantes, el cual incluye como parte de sus objetivos "disminuir la malnutrición infantil y materna con enfoque de derechos, promoviendo el trabajo con hombres y mujeres y respeto a la diversidad cultural".[28]

4.7. República del Perú

4.7.1. Recepción del derecho

El país informó que ha ratificado la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos que protegen el derecho a la alimentación. No obstante, la Constitución de la República del Perú no reconoce explícitamente dicho derecho y el país tampoco cuenta con una ley marco en la materia. De igual manera, tiene una amplia legislación sobre temas vinculados a este derecho, como la Ley General de Salud, la Ley de Inocuidad de los Alimentos, la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, la Ley de Promoción de Complementos Nutricionales para el Desarrollo Alternativo, entre otras. Al respecto, el GTPSS aclaró que tales normas no necesariamente aseguran el pleno cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada.

Por otro lado, respecto de los indicadores de proceso del informe nacional

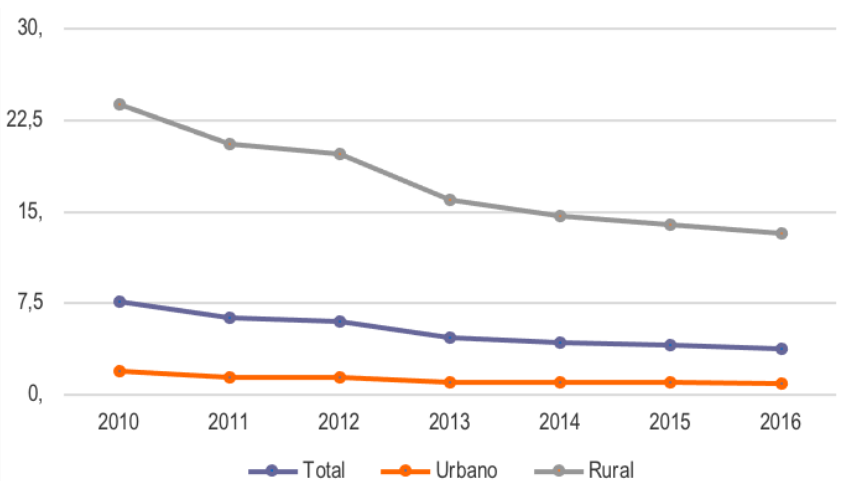
28. Es importante aclarar que el país no brindó información sobre las señales de progreso cualitativas.

surge que el país cuenta con políticas públicas o programas en distintas áreas. En especial se destacan la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021, cuyos componentes persiguen la erradicación de la desnutrición infantil y de la desnutrición materna, como también la prevención del desabastecimiento alimentario. También es importante mencionar las acciones dirigidas a la reducción y el control de la anemia materno-infantil, la desnutrición crónica infantil y la anemia en niñas y niños menores de 36 meses, así como la adopción de los lineamientos para la gestión articulada intersectorial e intergubernamental orientada a promover el desarrollo infantil temprano, denominado Primero la Infancia, entre otras.

Además, el país cuenta con un reglamento que establece un proceso de reducción gradual hasta la eliminación de las grasas trans en los alimentos y bebidas no alcohólicas (decreto supremo 033-2016-SA), un reglamento que establece parámetros técnicos sobre las bebidas no alcohólicas procesadas referentes al contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas (decreto supremo 007-2015-SA). En el Perú, el porcentaje de personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional en 2012 fue de 17%, mientras que el porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria tuvo una disminución de 3,4 puntos porcentuales, al pasar de 27,3% en 2010 a 23,9% en 2015.

El porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema total, nacional, pasó de 7,6% en 2010 a 3,8% en 2016, en tanto que la urbana bajó de 1,9% a 0,9% y la rural de 23,8% a 13,2%.

Perú: pobreza extrema (%)



La tasa de desnutrición infantil de niñas y niños menores de cinco años en 2016 fue de 5,2%, mientras que la prevalencia de desnutrición crónica en 2010 se ubicó en 23,2% para ir disminuyendo en los años subsiguientes hasta llegar en 2016 a 13,1%, es decir, una disminución de 10,1 puntos porcentuales. La prevalencia de desnutrición aguda en la misma población pasó de 0,7% en 2010 a 0,6% en 2016 y la que tenía anemia nutricional era la tercera parte (33,3%) en 2016.

El 27,3% de las mujeres gestantes en 2010 tenía anemia nutricional. Este porcentaje mostró una disminución en años posteriores para ubicarse en 23,7% en 2016; las que tenían sobrepeso eran el 31,7% en 2016 y las que tenían obesidad el 10,8%. Las adultas y los adultos de quince años y más con sobrepeso fue de 35,5% de la población en 2015 y quienes tenían obesidad el 17,8%. La prevalencia de diabetes en adultas y adultos de quince años y más se ubicó en 2,9% y quienes tenían hipertensión arterial, 9,5%.

4.7.2. Contexto financiero y compromiso presupuestario

Con relación a esta categoría y teniendo en cuenta los indicadores estructurales, es necesario mencionar que el país incluye en su Constitución la prioridad del Estado de impulsar el desarrollo del sector rural y agropecuario (art. 88). Adicionalmente, aprobó la ley 30.355 (Ley de Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar) y cuenta con un Acuerdo Nacional de Desarrollo Agrario y Rural.

El presupuesto nacional asignado al Ministerio de Agricultura con respecto al presupuesto nacional total en 2016 ascendió al 2,3%, en tanto que la participación del PIB agropecuario en el PIB nacional se ubicó alrededor del 5% en los últimos cinco años.

4.7.3. Capacidades estatales

En el caso de esta categoría, y con respecto a los indicadores estructurales, surge del informe nacional que el país tiene un Ministerio de Agricultura y Riego el cual tiene 19 entidades distribuidas en 24 regiones del país.

En cuanto a la autoridad que regula, inspecciona y vigila las actividades de producción, distribución y venta de alimentos, el país informó que son varios los organismos que cumplen dicha función, entre los que se encuentran el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (Senasa), la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria, el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera, y gobiernos regionales y locales. Esta multiplicidad de instancias fue destacada en las recomendaciones del GTPSS. Luego, el Estado informó que en 2012 se

elaboró el IV Censo Nacional Agropecuario a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática. No obstante, aclaró que no existe una periodicidad para su realización. Dicho instituto también ejecuta la Encuesta Nacional Agropecuaria, de periodicidad anual.

También el país informó la existencia de políticas públicas o programas gubernamentales en distintos campos: fomento a la producción campesina (Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural y Programa de Compensaciones para la Competitividad), abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales (Programa de Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres y Política Nacional Agraria con un eje de gestión de riesgo de desastres en el sector agrario), asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios (Estrategia de la Plataforma de Servicios [Serviagro] en el sector agricultura y riego), investigación agropecuaria (a cargo del Instituto Nacional de Innovación Agraria), acceso a fuentes hídricas (Programa Sierra Azul), sustitución de cultivos (Proyecto Especial PROVRAEM, entre otros).

En el caso de los indicadores de proceso, el país manifestó tener estándares para el uso de pesticidas y agroquímicos tanto en la resolución ministerial 1.006-2016-MINSA que establece los límites máximos de residuos de plaguicidas de uso agrícola en alimentos de consumo humano, como en la Ley de Inocuidad de los Alimentos.

El porcentaje de la población beneficiada por programas públicos de nutrición suplementaria con respecto a la población total se muestra a continuación:

Programa	2014	2015
0 a 2 años: Programa Nacional Cuna Más	4,1%	4,6%
3 a 11 años: Programa Nacional de Alimentación Escolar	33,0%	36,9%
0 a 19 años: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres	14,8%	17,0%
65 y más años: Programa Nacional de Asistencia Solidaria	16,3%	17,0%

En el Perú se presentaron 535 casos de intoxicación por ingesta de alimentos en 2016.

4.7.4. Igualdad y no discriminación

Con relación a este principio, y respecto de los indicadores estructurales, del informe nacional se desprende que la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 considera como uno de sus principales enfoques la "interculturalidad". No obstante, de la información brindada por el país no se advierte que la legislación vigente incorpore el enfoque diferencial.

En cuanto a los programas para asegurar el derecho a una alimentación

adecuada en los ministerios con perspectiva poblacional o en aquellos con competencias en el tema, se destacan el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2012, el Plan Nacional para la Reducción y Control de la Anemia Materno-Infantil y la Desnutrición Crónica Infantil y el Plan Sectorial para Contribuir con la Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil y la Anemia en niñas y niños menores de 36 meses.

Sobre los recursos constitucionales para respetar el uso de la tierra y el territorio por parte de las comunidades étnicas, el país señaló que el artículo 200 inciso 2 de su Constitución Política refiere a la procedencia de la acción de amparo frente a amenazas o vulneraciones a los derechos reconocidos en ella. También informó la existencia de líneas de incentivos fiscales a través del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural y del Programa de Compensaciones para la Competitividad. Asimismo, informó que en cuanto a las políticas destinadas a la población rural adolescente y joven con perspectiva de género el país cuenta con el Plan Agrojoven.

Con respecto a los indicadores de proceso, del informe nacional surge que el país cuenta con distintas políticas de estímulo a la lactancia materna, como la Directiva Sanitaria para la Implementación de Lactarios en los establecimientos y dependencias del Ministerio de Salud, la Guía Técnica para la Implementación de Grupos de Apoyo Comunal para promover y proteger la lactancia materna, entre otras.[29]

El porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos a nivel nacional fue de 28,8% en 2011 y pasó a 27% en 2016.

4.7.5. Acceso a la justicia

En el caso de este principio, y con relación a los indicadores estructurales, se advierte que el Estado tiene disposiciones constitucionales para impedir vulneraciones graves al derecho a la alimentación adecuada (art. 200 inc. 2 sobre acción de amparo). Además, el país citó esa misma disposición de su Constitución Política para el indicador sobre recursos constitucionales para la protección de la propiedad rural.

Por otro lado, el Estado no brindó información sobre políticas que incluyan la garantía del principio de igualdad y no discriminación en el acceso a la alimentación saludable ni tampoco sobre la existencia de jurisprudencia sobre accesibilidad económica a una alimentación adecuada, acceso a tierras y derecho al agua. En cuanto a la jurisprudencia sobre salario mínimo vital y seguridad alimentaria,

29. Es importante mencionar que el país no brindó información respecto de la señal de progreso cualitativa vinculada a estudios sobre las estrategias de consumo alimentario de los sectores más vulnerables.

el país indicó que existe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, y dio mayor detalle en un anexo.

Ante ello, el GTPSS advirtió la necesidad de contar con información sobre el número de entradas y salidas de causas de jurisdicción agraria, el número de conflictos relacionados con el derecho a la alimentación adecuada, entre otros. Perú no entregó información sobre los indicadores cuantitativos del principio transversal de acceso a la justicia.

4.7.6. Acceso a información pública y participación

Con relación a este principio transversal, y teniendo en cuenta los indicadores estructurales, es necesario mencionar que el país informó que la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, ejecutada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, mide las condiciones nutricionales de la población. Además, agregó que en 2013 el mismo instituto realizó la encuesta para medir la composición nutricional de los principales alimentos consumidos fuera del hogar.

En cuanto a la existencia de un censo agropecuario que monitoree la dinámica de la producción, el país señaló la realización del IV Censo Nacional Agropecuario, también mencionado en otros indicadores. Luego, sobre la existencia de un portal virtual público en el que se presentan los resultados de las encuestas, el Estado manifestó que el Ministerio de Agricultura y Riego a través del Sistema Integrado de Estadística Agraria difunde todo tipo de información estadística de forma periódica. También el país pone a disposición del público información sobre las variaciones climáticas mediante el Sistema Nacional de Meteorología e Hidrología.

Con respecto a los mecanismos públicos de divulgación de precios para el fomento de la competencia, el Estado informó que cuenta con un servicio denominado Datero Agrario que provee a los usuarios de telefonía móvil información de los precios promedios al por mayor de los productos de los mercados mayoristas de Lima y veintiséis ciudades del país.

Otro punto vinculado a los indicadores estructurales se basa en los canales de información para la protección al consumidor, que de acuerdo con el informe nacional en el Perú corresponden a la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor, el Consejo Nacional de Protección al Consumidor y el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor. En cuanto a los indicadores de proceso, el país no brindó información sobre programas de divulgación y promoción del derecho a la alimentación. Este aspecto fue resaltado en las Observaciones Finales del GTPSS.

4.8. República Oriental del Uruguay

4.8.1. Recepción del derecho

Uruguay ha ratificado la mayoría de los instrumentos de derecho internacional sobre alimentación adecuada. Si bien el país no tiene una ley marco sobre el tema, existen múltiples leyes que hacen referencia a él.

En relación con las Directrices Voluntarias de la FAO para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, el Uruguay creó en 2013 el Grupo Interinstitucional de Trabajo Conjunto por el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, y luego creó el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la órbita del Instituto Nacional de Alimentación, Ministerio de Desarrollo Social.

En la misma línea, el país informó contar con normas orientadas a impulsar la aceptabilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad de los alimentos suministrados en programas públicos de nutrición suplementaria, tales como la ley 18.071 que contempla la prevención de diversas enfermedades y la ley 19.292 que declara de interés general la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal.

También existen políticas públicas y programas de apoyo alimentario mediante transferencias de ingreso brindadas a través de la Tarjeta Uruguay Social y la entrega de leche en polvo fortificada con hierro. Asimismo, se brinda alimentación a niños de 0 a 4 años provenientes de hogares de bajo nivel socioeconómico a través de los centros de atención a la infancia y la familia. Con relación a los estudiantes, el Uruguay cuenta con el Programa de Alimentación Escolar.

En cuanto al consumo de agua, los requisitos para la calidad de agua para consumo humano están contenidos en el Reglamento Bromatológico Nacional. Además, se destaca el Plan Nacional de Aguas (decreto 205/17) que incluye la formulación e implementación del Plan Nacional de Agua Potable, Saneamiento y Drenaje y del Programa de Conservación y Uso Sustentable del Agua.

Sobre la disminución del contenido de sodio/sal en los alimentos, existe un acuerdo voluntario entre el Ministerio de Salud Pública y la Cámara de Industriales Panaderos para la reducción de la sal agregada al pan. Acerca de la promoción de la disponibilidad de alimentación saludable en todas las instituciones públicas se dispone de la ley 19.140 de 2014 que promueve la alimentación saludable en centros educativos.

En relación con la prevención del desabastecimiento alimentario, el país señaló que cuenta con una amplia red de distribución de alimentos y tiene suficiencia plena en la disponibilidad de alimentos, dado por su perfil productor. En Uruguay, el porcentaje de personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional se ubicó en 2013 en 39,1%; el porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria en 2015 fue menor a 2,5%.

En lo que refiere al porcentaje de hogares sin acceso a servicios básicos de saneamiento ha ido descendiendo desde 2010 en que se ubicaba en 9,2% para quedar en 2015 en 5%.

El porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema total, urbana y rural se ha mantenido bajo desde 2010, cuando era de 0,6%, y para 2015 mostró una disminución para quedar en 0,2%.

La prevalencia de desnutrición crónica en la población de niñas y niños menores de tres años fue de 4,7% en 2015 y la desnutrición aguda de esa misma población fue de 9%. La tasa de desnutrición general en 2013 era de 1,6%. Las mujeres gestantes con anemia nutricional en 2014 ascendían a 15,9% y las que tenían obesidad a 21,83%. La prevalencia de sobrepeso en niñas y niños de 0 a 3 años fue de 10,5% en 2015, mientras que la de adultas y adultos fue de 37,2% en 2013 y la obesidad de 27,6% en ese mismo año. La prevalencia de diabetes en adultas y adultos se ubicó en 7,6% en 2013 y la de hipertensión arterial en 36,6%.

4.8.2. Contexto financiero y compromiso presupuestario

El Estado no brindó información sobre los indicadores cualitativos de esta categoría. Uruguay no entregó información sobre indicadores cuantitativos de esta categoría.

4.8.3. Capacidades estatales

En el caso de esta categoría, y con respecto a los indicadores estructurales, surge del informe nacional que el país tiene un censo agropecuario o una encuesta cada diez años, el último de 2011. Asimismo, existe un programa de salud pública en relación con la calidad de la alimentación y promoción de una alimentación saludable en vinculación con las enfermedades crónicas no transmisibles denominada *Guía alimentaria para la población Uruguaya*.

En cuanto a programas de fomento a la producción campesina, en la ley 19.292 se declara de interés general la producción familiar agropecuaria y la pesca artesanal, y se establece un mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimentarios. Acerca de programas de abastecimiento de emergencia en zonas de desastres naturales, el país cuenta con el Sistema Nacional de Emergencias (Sinae), coordinado desde la Presidencia de la República y con comités departamentales.

Además, el Uruguay informó que los programas de asesoría técnica y transferencia tecnológica a productores agropecuarios, la investigación agropecuaria, el acceso de la población a fuentes hídricas, la sustitución de cultivos, el control

de precios de los alimentos y la mitigación del cambio climático sobre agricultura funcionan bajo la órbita del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, e instituciones vinculadas al tema como el Instituto de Investigación Agropecuaria (INIA), Instituto Nacional de Carnes (INAC), Instituto Nacional de la Leche (Inale), entre otros.

Acerca de la garantía directa, el Uruguay señaló que si bien no se dispone de una ley explícita sobre este derecho, se dispone de la ley 17.250 (Ley de Defensa del Consumidor) que regula las relaciones de consumo, protegiendo a quien adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final en una relación de consumo.

En relación con los indicadores de proceso, el país citó el descenso de la incidencia de la pobreza en su población, como una estrategia válida para alcanzar la seguridad alimentaria nutricional, contribuyendo a la realización del derecho a la alimentación adecuada.

En Uruguay, el 67% de niñas y niños matriculados en escuelas públicas reciben alimentación escolar.

4.8.4. Igualdad y no discriminación

Con relación a este principio, y respecto de los indicadores estructurales, el país manifestó que la legislación incorpora el enfoque diferencial en relación con la garantía del derecho a la alimentación adecuada. También informó que dispone programas de apoyo alimentario dirigido a distintos grupos de riesgo: riesgo nutricional en niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas o en lactancia, personas con enfermedades crónicas no transmisibles: celíacos, diabéticos, oncológicos, insuficiencia renal, enfermedades infecciosas como VIH y tuberculosis.

Con relación a los indicadores de proceso, el Estado informó que tiene políticas de estímulo a la lactancia materna, como la ley 17.803 de promoción de la lactancia materna; la ley 19.161 de 2013 que modifica el subsidio por maternidad y fija el subsidio por paternidad y el subsidio para cuidado del recién nacido; el programa Uruguay Crece Contigo para promover y tratar la salud y nutrición de las familias con niñas y niños menores de cuatro años, y el Sistema Nacional de Cuidados que se encuentra en las primeras etapas de implementación.

Respecto de la señal de progreso vinculada a estudios sobre las estrategias de consumo alimentario de los sectores más vulnerables, el país destacó la conformación de un grupo de investigación en la Universidad de la República en asociación con el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), denominado Núcleo de Investigación Alimentación y Bienestar. Asimismo, mencionó la Encuesta Nacional sobre Salud y Nutrición y la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos. El porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos en Montevideo representaba el 17,3% en 2006 y en el interior del país

el 23,9%; las personas más pobres el 38%, en tanto que los más ricos el 18%.

4.8.5. Acceso a la justicia

Uruguay no brindó información sobre los indicadores cualitativos ni cuantitativos del principio transversal de acceso a la justicia.

4.8.6. Acceso a información pública y participación

Con relación a este principio transversal, y en particular con respecto a los indicadores estructurales, el país informó la existencia de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares, la cual es el único instrumento nacional con relevamiento sistemático que permite un monitoreo del consumo aparente de la población. Añadió que no cuenta con una encuesta de consumos de alimentos de la población, excepto de consumo aparente. En cuanto a un censo agropecuario que monitoree la dinámica de la producción de distintos sectores, señaló que el último fue en 2011.

Además, Uruguay cuenta con un portal virtual público de la entidad que administra las estadísticas a nivel nacional y tiene canales de información para la protección al consumidor. Por último, la Ley de Defensa del Consumidor 17.250 regula parcialmente la publicidad que fomenta el consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados como aquellos ricos en azúcares y grasas; incluye publicidad engañosa, pero no está regulada la publicidad de alimentos dirigida a niñas, niños y adolescentes.

5. Referencias

ACNUDH y FAO (2010), "El derecho a una alimentación adecuada", folleto informativo N.º 34, Ginebra.

Born, D., V. Colamarco, E. Delamonica y A. Minujin (2015), "Desigualdad en el bienestar infantil en las ciudades de América Latina", en J. Carpio y A. Minujin (comps.), *Ciudades divididas: infancia e inequidad urbana*, Buenos Aires, Untref.

CIDH (2000), *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú*, OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 59 rev., Washington DC.

Cohen, E.; R. Franco y P. Villatoro (2006), "Honduras: el programa de Asignación Familiar", En R. Franco y E. Cohen (comps.), *Transferencias con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana*, Ciudad de México, Flacso-Sedesol.

FIAN Internacional (2007), "Vigilando la acción estatal contra el hambre: cómo usar las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas" (disponible en *https://www.fian.org/files/files/2007_11_Screen_state_action_against_hunger_How_to_use_the_Voluntary_Guidelines_SP.pdf*).

Grunewald, R. y A. Rolnick (2007), "Early intervention on a large scale", en *Education Week, Quality Counts*, *26 (17).*

Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (2018), Examen de los Informes presentados por los Estados Parte al Segundo Agrupamiento de Derechos del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador (arts. 6, 7, 8, 11, 12, 14), observaciones y recomendaciones finales a la República del Paraguay, febrero.

GTPSS (2015), "Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador", Washington, Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales Previstos en el Protocolo de San Salvador, Washington, OEA.

– (2018), "Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador", OEA/Ser.D/XXVI.23 (disponible en *http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/MANUAL_INDICADORES.pdf*).

– (2019), Observaciones y recomendaciones finales a los informes presentados por los países, Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (disponible en *http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/*).

Minujin, A. y M. Ferrer (2016), "Assessing sustainable development goals from the standpoint of equity for children", *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 32 (2).

OEA (s/f). Informes Nacionales Segundo Agrupamiento de Derechos: Bolivia, Ecuador; El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay (disponible en *http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/*).

ONU Hábitat (2014), *Construcción de ciudades más equitativas*, Nairobi.

Pautassi, L. y C. Zibecchi (2012), *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado*, Buenos Aires, Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, UBA.

Pérez Gómez, L.E. (2016), "Aportes de los Indicadores de Progreso del Protocolo de San Salvador para el seguimiento al Plan de Acción de la Carta Social de las Américas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible", en B. Muñoz-Pogossian y A. Barrantes (eds.), *Más derechos para más gente: equidad e inclusión social: superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas*, Washington DC, OEA (disponible en *http://www.oas.org/docs/inclusion_social/equidad-e-inclusion-social-entrega-web.pdf*).

Páginas de bancos de datos

Banco Mundial, *https://databank.bancomundial.org/data/home.aspx*.

Cepal, Cepalstat, base de datos y publicaciones estadísticas, *https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e*.

FAO, base de información de los indicadores que custodia por país, *http://www.fao.org/sustainable-development-goals/indicators/es/*.

OMS, repositorio de datos del Observatorio Mundial de la Salud, *https://www.who.int/gho/en/*.

ONU, Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, *https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/*.

Capítulo 3

Los ODS en escuelas primarias situadas en barrios ambientalmente vulnerados: enfoque hambre cero y cambio climático en la Argentina y España*

*María Eugenia González Cuidet y María Rosario Alonso Ibáñez***

1. Introducción

El objetivo de este proyecto fue observar y analizar cómo se abordan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) "Acción por el clima" y "Hambre cero" en los cursos de segundo ciclo de enseñanza primaria de colegios públicos ubicados en barrios ambientalmente vulnerados en el Área Central Metropolitana de Asturias (España) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina).

Los ODS, aprobados en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), plantearon una serie de propuestas. "Hambre cero" fue uno de sus objetivos, para el cual se estableció una serie de metas a cumplir antes de 2030. Entre ellas, la de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, asegurando el acceso de todas las personas, en particular las personas en situación de pobreza y en situaciones vulnerables, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año (ODS 2). Para la producción de alimentos es necesario contar con agua suficiente (Fernández Molina y Grijalva Eternod, 2017); su escasez tiene un impacto fundamental en el desarrollo sostenible. Esto obliga a cambiar los hábitos y actuar para proteger este preciado bien, y para ello son fundamentales las estrategias educativas implementadas sobre estas temáticas.

* Proyecto de investigación en colaboración entre la Universidad del Salvador (Argentina, ODA-ALC) y la Universidad de Oviedo (España, ODA-E).

** Integrantes del equipo: Amparo Novo Vázquez, socióloga; Guillermo Celaya, abogado; Irene Bibiana Tome, licenciada en Educación; Victoria Belén Gastaldi, abogada. Colaboraron en este proyecto: Andrea Menéndez Arboleya, Ícaro Obeso Muñiz, Prudencio Moreno Trapiella, Laura Gallegos y Silvia Fernández.

El sistema mundial de alimentos se encuentra en un momento crítico. La agricultura debe hacer frente a los desafíos que plantean el hambre y la malnutrición en un contexto de crecimiento de la población, aumento de la presión sobre los recursos naturales, especialmente la tierra y el agua, pérdida de biodiversidad e incertidumbres asociadas con el cambio climático.[1]

El ODS 13, "Acción por el clima", plantea la necesidad de adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Es el mayor desafío de nuestro tiempo y nos encontramos en un momento decisivo. Desde pautas meteorológicas cambiantes, que amenazan la producción de alimentos, hasta el aumento del nivel del mar, que incrementa el riesgo de inundaciones catastróficas, los efectos del cambio climático son de alcance mundial y de una escala sin precedentes. Si no se toman medidas drásticas desde hoy, será más difícil y costoso adaptarse a estos efectos en el futuro.[2]

El informe anual del estado de la seguridad alimentaria y la nutrición señala al cambio climático como un elemento clave detrás del aumento del hambre en el mundo. Es la amenaza más importante a la producción de alimentos, y es necesario mitigarlo y adaptarse.

Según la FAO, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la seguridad alimentaria "a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana".[3]

Según la FAO, alimentar a 9.000 millones de personas para el año 2050 requiere aumentar en 70% la producción actual de alimentos. Pero ello no es tan solo una cuestión de aumento de producción y productividad, sino que requiere cambios estructurales dentro de los cuales la educación cumple un rol fundamental.

Los efectos del cambio climático sobre la seguridad alimentaria y su consagración como derecho humano fundamental requieren ser abordados de manera interdisciplinaria, es decir, desde el plano de lo biológico, social, político, económico, legislativo y educacional.

Cada vez son más frecuentes los acontecimientos que reafirman al hombre como principal responsable del cambio climático; la actividad humana es actualmente la causa principal del calentamiento global (IPCC, 2013). Esto pone de relieve la importancia de analizar el rol de las instituciones educativas en el abordaje de esta problemática.

La necesidad de cambios en los enfoques sobre el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, así como sobre el cambio climático, demandan una mirada global e integral, en la cual la educación juega un papel protagónico.

1. http://www.fao.org/agroecology/overview/es/

2. Ver http://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html.

3. https://coin.fao.org/coin-static/cms/media/13/13436725989060/conceptos_pdf-pesa1.pdf

"Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana"[4] se presenta como una de las metas a cumplir en el cumplimiento del ODS 13.

Según las estadísticas de 2015 de la FAO,[5] hay 795 millones de personas que padecen hambre en el mundo y el 98% de ellas viven en países en vías de desarrollo.

Aproximadamente, 146 millones de niños en países en desarrollo sufren bajo peso para la talla (Unicef, 2009). La nutrición deficiente es la causa de casi la mitad (45%) de las muertes en niños menores de cinco años (3,1 millones de niños cada año). Uno de cada cuatro de los niños en el mundo padece retraso en el crecimiento (*The Lancet*, 2013) y son 66 millones de niños en edad escolar primaria los que asisten con hambre a clases en los países en desarrollo.

Es importante destacar el papel de las escuelas y de los docentes en la implementación de políticas educativas específicas –en el marco de políticas públicas– capaces de favorecer y promover una conciencia crítica y prácticas saludables en materia de hábitos y cuidado del ambiente, que puedan trascender la escuela y llegar hasta las familias y la comunidad educativa, y que sean sostenibles en el tiempo.

Entonces, resulta significativo analizar si la escuela incorpora estas temáticas y, si es así, de qué modo lo hace: si es de manera integral o como contenidos disciplinares y/o fragmentados; si la realidad ambiental donde están situadas es tenida en cuenta a la hora de abordar las temáticas, y qué estrategias pedagógicas se desarrollan cuando la vulnerabilidad alimentaria y/o ambiental afecta directamente a alguno de las niñas o los niños.

Todo lo descrito pone de manifiesto la importancia de evaluar si la escuela primaria propicia y construye, desde los diseños curriculares y de sus prácticas pedagógicas, una mirada crítica sobre su entorno y las problemáticas colectivas precedentemente detalladas.

Dentro de los objetivos específicos desarrollados, recopilamos la normativa y los diseños curriculares escolares sobre cambio climático, hambre cero y seguridad y soberanía alimentaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y el área metropolitana asturiana (AMA).

Observamos si los contextos en los que se encuentran situadas las escuelas son tenidos en cuenta a la hora de la implementación de las temáticas vinculadas con cambio climático, hambre cero, seguridad y soberanía alimentaria.

Se parte de considerar que el universo bajo estudio tanto en la Argentina como en España no tienen resuelta la situación de seguridad alimentaria, evidenciando debilidades en el acceso a alimentos sanos y nutritivos.

Asimismo, entrevistamos a docentes argentinos y españoles sobre la implementación en las aulas y el nivel de conocimiento en la materia en cuestión.

4. http://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html

5. http://www.fao.org/agroecology/overview/es/

Consultamos también sobre la aplicación de las temáticas relacionadas con los ODS 2 y 13 detalladas en los diseños curriculares.

Las niñas y los niños entre 9 y 12 años que actualmente cursan el segundo ciclo de la escuela primaria serán jóvenes-adultos en 2030, fecha establecida para dar cumplimiento a la meta de hambre cero propuesta por la ONU.

Metodológicamente, desarrollamos una primera etapa de recopilación y acopio normativo, de bibliografía especializada, de contenidos curriculares y doctrina, y una segunda de análisis y comparación. Efectuamos una sistematización de la legislación vigente y de los contenidos de los diseños curriculares en la temática, tanto en CABA como en AMA.

Las escuelas seleccionadas pertenecen a barrios ambiental y socialmente vulnerados, resultando significativo observar si este contexto es contemplado a la hora de desarrollar las temáticas previamente descriptas.

2. Del desarrollo de la investigación

2.1. La normativa

2.1.1. Argentina

La República Argentina posee una forma de gobierno representativa, republicana y federal. Su Constitución Nacional establece mediante el artículo 31 que tanto esta como las leyes nacionales son la ley suprema de la Nación. Es decir, toda la normativa que tanto las provincias como CABA dicten debe respetar los parámetros previamente establecidos a nivel nacional.

Si bien no se busca en este trabajo realizar una revisión exhaustiva de la normativa aplicable, se dará un marco general para el análisis particular de la legislación enfocada en la educación y los ODS 2 y 13.

Según el artículo 5º de la Constitución argentina: "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria".

La reforma constitucional efectuada en 1994 incorporó una serie de artículos que contemplan derechos de tercera y cuarta generación, algunos de los cuales se encuentran vinculados con los temas bajo estudio.

Cabe destacar lo consagrado en el artículo 41 de la Carta Magna, en la que se establece la garantía a todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer a las generaciones futuras. Todo ello,

con el consecuente deber de su preservación. Las autoridades deben proveer a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, así como también a la información y educación ambiental; correspondiéndole al Estado nacional el dictado de normas de presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que alteren las jurisdicciones locales.

Por otra parte, el artículo 75 en su inciso 19 entre las atribuciones del Congreso de la Nación determina la de sancionar leyes de organización y de base de la educación teniendo como principios rectores, entre otros, la gratuidad y equidad de la educación pública estatal. A su vez, en el inciso 17 se garantiza el derecho de los pueblos indígenas a recibir una educación bilingüe e intercultural, y asegura la participación de estos en las gestiones relacionadas con sus recursos naturales.

A nivel nacional, la Ley de Educación 26.206, que fuera sancionada el 14 de diciembre de 2006, tiene por objeto regular el ejercicio del derecho a enseñar y aprender. Fija en su artículo 5º la política educativa en el territorio nacional.

En el mismo sentido, determina que el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del sistema educativo nacional (art. 12). Los gobiernos provinciales y CABA son los responsables de planificar, organizar, administrar y financiar el sistema educativo en sus respectivas jurisdicciones, según las particularidades sociales, económicas y culturales; así como también el currículo de los diversos niveles y modalidades en el marco de lo acordado por el Consejo Federal de Educación (CFE) y aplicar las resoluciones dictadas por este en aras de resguardar la unidad del sistema educativo federal (art. 121 inc. b y c).

La educación primaria tiene por objetivo, entre otros, promover el conocimiento y los valores que permitan el desarrollo de actitudes de protección y cuidado del patrimonio cultural y el medio ambiente (art. 27 inc. l).

Cabe destacar que en su artículo 92 inciso d. estipula como contenido curricular común a todas las jurisdicciones y, por lo tanto, obligatorio, "el conocimiento de los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño". Esa Convención cuenta con jerarquía constitucional según lo establecido en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional. En dicha Convención, en el artículo 24.1.c) se estipula que los Estados parte adoptarán las medidas apropiadas para "combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente".

En relación con la educación ambiental, la ley 26.206 dispone que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el CFE, dispondrá

la medidas necesarias para promoverla, en todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional, y la correspondiente capacitación docente, en pos de enseñanzas acordes con un ambiente equilibrado, la protección de la diversidad biológica, la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y que mejoren la calidad de vida de la población (art. 89).

Corresponde al CFE establecer las disposiciones educativas necesarias para que luego las jurisdicciones garanticen su cumplimiento (art. 32). De esta manera es el que, a través de acuerdos alcanzados entre la Nación, las provincias y CABA, fija la base común de enseñanza a través de Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) para la educación inicial, primaria y secundaria en todas sus áreas. Asimismo, cada jurisdicción provincial cuenta con diseños curriculares adaptados a sus particularidades.

Atento a ello, el CFE mediante la resolución 313 del 14 de diciembre de 2016 declaró de interés educativo la campaña de la ONU "La lección más grande del mundo", orientada a la difusión de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible para ser explicada a niñas, niños y jóvenes.

En idéntica línea, se incorporaron al calendario escolar fechas internacionales relacionadas con cada uno de los Objetivos y se estableció que "las jurisdicciones podrán promover la realización de actividades educativas relativas a las conmemoraciones, en función de los contextos provinciales y locales, considerando los antecedentes, sus acciones prospectivas y sus calendarios escolares". Por este motivo, el 16 de octubre de cada año se conmemora el Día Mundial de la Alimentación y el 22 de abril se celebra el Día Internacional de la Madre Tierra.

Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional, a través de la red *www.educ.ar* brinda recursos educativos para la capacitación y enseñanza de los ODS.

Marco normativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Constitución de CABA, sancionada en 1996, dedica los capítulos 3 y 4 a educación y ambiente respectivamente. Establece la promoción de la educación ambiental en todos los niveles y modalidades (art. 27 inc. 14); también consigna que establecerá los lineamientos curriculares para cada uno de los niveles educativos, a los cuales se accederá de manera gratuita y garantizando su laicidad (arts. 23 y 24).

Corresponde destacar que se atribuye a la Legislatura de la Ciudad la tarea de legislar tanto en materia educacional como ambiental (art. 80 inc. 2 ap. b).[6]

En cuanto a la legislación vigente en el territorio de CABA, es de resaltar la plena vigencia de normativa dictada previamente a la autonomía de la Ciudad, que coexiste con la legislación dictada con posterioridad. En este sentido, en cuanto a la educación anual sobre el medio ambiente, a través de la resolución 40.768 de 1985 se crearon campañas a cargo de la Secretaría de Educación (actualmente Ministerio de Educación e Innovación de la Ciudad).

6. http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/prestaciones/educacion/index5e.html

Desde 1993 se incluyó en los programas de estudios de todos los establecimientos de enseñanza el dictado de Principios de Educación Ambiental: conocimientos básicos de ecología, relación hombre-medio ambiente, recursos naturales, residuos, mantenimiento y limpieza urbana, recursos hídricos, atmósfera y contaminación ambiental, suelo, recursos biológicos, energías alternativas y ecosistemas urbanos (ordenanza 46.488, *B.M*. 19480, publicada el 25 de enero de 1993).

El 15 de diciembre de 2004 la por entonces Secretaría de Educación dictó la resolución 4.138/SED/04 por la cual se aprobó el Diseño Curricular para la Escuela Primaria-Segundo Ciclo/Educación General Básica, que entró en vigencia en el ciclo lectivo 2005, generando que las escuelas primarias y las instituciones formadoras de docentes debieran programar y desarrollar sus acciones en torno a dicho diseño curricular.

El 21 de octubre de 2011 se sancionó en CABA la ley 3.871 cuyo objetivo es establecer las acciones, los instrumentos y las estrategias adecuadas de adaptación y mitigación al cambio climático, reducir la vulnerabilidad humana y proteger los sistemas naturales de sus efectos adversos, aprovechando sus beneficios.

En 2017 se creó el programa "Centro de Reciclado Creativo, Remida BA", en el ámbito del Ministerio de Educación de CABA, que tuvo por objetivo ampliar la mirada sobre temas ambientales y profundizar en experiencias de innovación educativa, poniendo en diálogo la creatividad y la sustentabilidad y generando acciones concretas con impacto social.

Del diseño curricular. Según la Real Academia Española el término "currículo" significa '1. m. Plan de estudios. 2. m. Conjunto de estudios y prácticas destinadas a que el alumno desarrolle plenamente sus posibilidades. 3. m. currículum'.

El currículo es un componente esencial de cualquier proceso educativo. En las primeras décadas del siglo XXI, los sistemas educativos deben enfrentarse a los desafíos de la globalización y de una economía crecientemente basada en el conocimiento y las tecnologías como definiciones de modos de vida, mientras que al mismo tiempo necesitan apoyar la construcción de una sociedad más igualitaria e inclusiva, fortalecer la cohesión social y alentar a las culturas locales a sostener un sentido de identidad y pertenencia en un marco de referencias universales.[7]

Se parte desde una concepción tradicional de entender los currículos como planes de estudios de contenidos prescriptos, a enfocarse no solamente en su contenido, sino en la idea de un ajuste permanente de sus estructuras en el tiempo y espacio y de sus métodos educativos a los cambios producidos por la ciencia, la tecnología, la cultura y las interacciones sociales.

En este punto, se puede notar la diferencia, por cuanto en la normativa española el currículo se presenta como la regulación de los elementos que determinan los procesos de enseñanza y aprendizaje para cada una de las enseñanzas (art. 6º de la ley orgánica 2/2006 de educación).

7. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000250420

El diseño curricular para la escuela primaria (DC) de CABA fue elaborado en 2004 y es la norma que prescribe los modos de vincularse con los conocimientos plausibles de ser transmitidos intergeneracionalmente, al reconocer su carácter clave y valioso en la esfera social y cultural. Además, define los aspectos de la didáctica y de la orientación pedagógica para enseñar y aprender en la jurisdicción.

El DC se encuentra estructurado en lo que define como propósitos generales, contenidos escolares, sus alcances y las ideas básicas:

- Propósitos generales: aquellos aplicables para todas las áreas disciplinares, basados en criterios que refieren a la continuidad, profundización y complejización de los contenidos.
- Contenidos escolares: se formulan a partir de las ideas básicas y se explicita el alcance de esos contenidos.
- Ideas básicas: son contenidos de aprendizaje que se adquieren en el tiempo a partir de las diferentes secuencias didácticas y actividades de enseñanza.
- Alcance de los contenidos: vincula las ideas básicas, determina cómo llevar a la práctica ese aprendizaje –organiza el contenido: grado de profundización del tema, el abordaje, lo define y lo demarca– y propone relaciones entre la práctica y experiencialidad con distintas representaciones teóricas, explicativas y expositivas.

El DC para la escuela primaria establece las bases curriculares y es un marco de referencia para los educadores del nivel. En esta instancia, se analizó específicamente el DC que corresponde al segundo ciclo de la escuela primaria, es decir desde cuarto a séptimo grado (niñas y niños con edades entre 9 y 12 años).

En el DC para el segundo ciclo de la escuela primaria/Educación General Básica, tomo 1 y tomo 2, hemos encontrado referencias a la alimentación saludable. Aunque no directamente, los temas presentados –que más adelante se expondrán– estarían vinculados con algunas de las metas propuestas en los ODS 2 y 13. Estos contenidos se trabajan en tres áreas, que se encuentran relacionadas entre sí. Es decir, un mismo contenido puede ser trabajado tanto desde la mirada particular de cada disciplina (Ciencias Naturales y Ciencias Sociales) o relacionando los conceptos con otra área.

Los contenidos que pueden relacionarse con los ODS para cuarto grado en el área Ciencias Sociales se encuentran divididos en ambiente y servicios urbanos, como se detallan en el cuadro 1. En el caso de quinto grado los aborda desde los recursos naturales (cuadro 2), mientras que en sexto grado son incorporados a través de las problemáticas ambientales (cuadro 3). Por último, en séptimo grado se pueden ver contenidos vinculados en el Área Comercio Internacional (cuadro 4).

Cuadro 1
Contenidos para cuarto grado, Área Ciencias Sociales

Ambiente	
Ideas básicas	Alcance de los contenidos
Las personas aprovechan y modifican las características del ambiente para instalarse y producir.	Análisis de testimonios de diferentes protagonistas para reconocer puntos de vista, intereses, coincidencias y conflictos significativos en relación con la forma en que modifican y utilizan los ambientes urbanos y rurales.
Servicios urbanos	
Ideas básicas	Alcance de los contenidos
Las posibilidades de acceso a los servicios básicos influyen en las condiciones de vida de las personas.	Conocimiento de algunas de las normas que regulan la prestación de un servicio y de la participación de los consumidores y de la responsabilidad del gobierno de la Ciudad para que mejore la calidad del servicio y se cumplan las normas establecidas. Apreciación del tiempo y esfuerzo individual, familiar y colectivo que significa, para la población que no accede a servicios básicos, la satisfacción de sus necesidades; el establecimiento de relaciones entre el acceso a dichos servicios, las condiciones de vida y las desigualdades sociales

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2
Contenidos para quinto grado, Área Recursos Naturales

Ideas básicas	Alcance de los contenidos
Algunos de los criterios que permiten delimitar regiones son las reiteraciones en el territorio de características ambientales, formas de asentamiento de la población y principales actividades productivas.	Establecimiento de algunas relaciones causales entre los intereses y las necesidades de diferentes grupos sociales, la valoración de los recursos naturales renovables y/o no renovables, el poblamiento y la producción. Interpretación de esquemas, gráficos, infografías, para reconocer características ambientales e inferir algunas relaciones con la cantidad y la calidad de los recursos valorados y aprovechados.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 3
Contenidos para sexto grado, Área Problemáticas Ambientales

Ideas básicas	Alcance de los contenidos
El asentamiento y las actividades productivas necesarias para satisfacer los requerimientos de una sociedad generan cambios ambientales. El modo de manejo de los recursos naturales puede mejorar, mantener o deteriorar las condiciones del ambiente en cortos, medianos o largos plazos.	Establecimiento de relaciones entre la prevención del riesgo ambiental y el grado de vulnerabilidad de las sociedades en áreas de América (por ejemplo, frente a situaciones de terremotos, inundaciones, huracanes, riesgos tecnológicos). Localización de áreas con problemáticas ambientales relevantes en el globo terráqueo, en planisferios y en mapas de la Argentina y de América.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4
Contenidos para séptimo grado, Área Comercio Internacional

Ideas básicas	Alcance de los contenidos
La distribución territorial de la producción y de la riqueza que esta genera permite construir regionalizaciones del mundo, de zonas de este y también del interior de los países.	Establecimiento de relaciones entre el acceso al consumo, las condiciones de vida de diferentes grupos de la sociedad y la existencia de problemas sociales (por ejemplo, desnutrición, consumismo, incremento de la pobreza) en países y regiones que han desarrollado –o no– economías de consumo masivo.

Fuente: elaboración propia.

El DC establece que "las autoridades del Gobierno de la Ciudad deben atender variedad de intereses y de necesidades de diferentes actores sociales para la previsión, el tratamiento y la resolución de los conflictos que surgen en una gran ciudad" e indica como un alcance de ese contenido "el conocimiento de la existencia de problemáticas regionales (por ejemplo, el deterioro de las aguas del Riachuelo o del Río de la Plata, el control de los servicios de transporte) y de la necesidad de formas de gestión interjurisdiccionales".

Para el Área Ciencias Naturales los contenidos se ven reflejados en el Área Nutrición. Para quinto grado, ver el cuadro 5, y para séptimo grado, el cuadro 6.

Cuadro 5
Contenidos para quinto grado, Área Nutrición

Ideas básicas	Alcance de los contenidos
Todos los seres vivos están formados por la misma clase de materiales, llamados biomateriales. Los científicos han ideado métodos para reconocerlos.	Introducción a la idea de alimento. Intercambio de opiniones fundamentadas acerca de qué es lo que se considera alimento. Realización de experiencias para detectar biomateriales con muestras de distintos alimentos y comestibles. Registro de datos y análisis de resultados. Reconocimiento de componentes comunes en diversos alimentos. Reconocimiento de la presencia de estos componentes en los seres vivos.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 6
Contenidos para sexto grado: Área Nutrición

Ideas básicas	Alcance de los contenidos
Los alimentos se transforman dentro del organismo, se distribuyen a todas sus células y las proveen de materiales y energía. En los humanos y en muchos animales, la nutrición depende del funcionamiento integrado de tres sistemas: digestivo, circulatorio y respiratorio.	Introducción a la idea de nutrición. La digestión y su función de "desarmar" los alimentos. La circulación y su función de transporte: distribución tanto de oxígeno como de nutrientes a todo el organismo. La respiración y su función en la producción de energía. Interrelación de funciones en el organismo humano. Indagación bibliográfica sobre los sistemas digestivo, circulatorio y respiratorio en el organismo humano. Establecimiento de relaciones entre las funciones de los distintos sistemas y la función biológica de nutrición. Discusión acerca de la importancia de una buena alimentación.

Fuente: elaboración propia.

El Área Formación Ética y Ciudadana está conformada por tres modalidades de inserción curricular, cuyo detalle es el siguiente: abordaje formativo de situaciones cotidianas; proyectos transversales y abordaje de aspectos éticos en contenidos de otras áreas. Los contenidos de la modalidad Proyectos Transversales presentan cuatro perspectivas diferentes: 1) educación en la salud; 2) educación en el consumo; 3) educación ambiental y 4) educación en la paz y los derechos humanos. En este sentido, centra sus propósitos en las prácticas sociales, pues el proceso de enseñanza parte desde ellas e intenta transformarlas. Se trata de prácticas de relación con los demás, con uno mismo y con el medio.

El DC establece para la educación en la salud: "En los diferentes ámbitos de la vida cotidiana hay prácticas y hábitos que contribuyen o perjudican la salud personal: en actividades deportivas, en el trabajo, en la alimentación, en la vestimenta, etcétera". Asimismo, indica:

> "Hay requerimientos alimentarios básicos para todos los seres humanos. Diferentes grupos culturales generan dietas específicas para satisfacer esas necesidades. Las dietas de algunos grupos culturales no satisfacen los requerimientos de cantidad y diversidad de alimentos básicos. La carencia de alimentos básicos (por impedimentos económicos u otros motivos) o la elección de una dieta inadecuada pueden aumentar el riesgo de contraer enfermedades de diferentes características y gravedad".

En materia de educación ambiental, el DC sostiene: "la problemática ambiental atañe a la vida y, en especial, a la vida humana, por lo cual no puede escindirse de sus aspectos sociales y éticos. En tal sentido, los problemas ambientales prioritarios son los que se vinculan con la pobreza y la desigualdad en todas sus formas, por las cuales buena parte de la sociedad no alcanza condiciones de vida digna".

Es responsabilidad del Estado preservar el ambiente y garantizar un hábitat adecuado para todos los habitantes. La responsabilidad personal sobre la trans-

formación del ambiente está vinculada con las condiciones de vida y con las posibilidades de cada uno de tomar decisiones sobre sí mismo y sobre su entorno.

El propio DC establece: "algunos de los principales problemas ambientales de la ciudad de Buenos Aires son objeto de políticas públicas que han logrado, en mayor o menor medida, avances en los últimos años, aunque siguen siendo acuciantes en los sectores sociales de menores recursos y, particularmente, en la zona sur de la ciudad". Al respecto, señala los siguientes:

- La contaminación de los cursos de agua (el Río de la Plata, el Riachuelo y los arroyos entubados).
- Las periódicas inundaciones desencadenadas por la intensidad de las lluvias y por la sudestada.
- La contaminación del aire.
- Las carencias habitacionales en buena parte de la población que vive en situación de hacinamiento o no accede a los servicios básicos, etcétera.

2.1.2. España

Los ODS, y en particular el cambio climático, dibujan un nuevo escenario y toda la legislación debe ser puesta a trabajar en esa dirección. Incentivos económicos, instrumentos financieros, políticas públicas que incluyan el territorio, la agricultura, la ganadería, la industria, el urbanismo, etc., deben concebirse en el nuevo escenario que dibujan los ODS y deben ayudar a dar el giro que el planeta necesita. España se comprometió a ello en París, y por eso el debate público sobre la reforma de la Constitución de 1978 ya está iniciado, y es el momento oportuno para una reflexión sobre la inclusión en la Constitución española de las preocupaciones sobre la sostenibilidad global, con especial énfasis en el cambio climático y en las consecuencias de la desigualdad, fenómenos estrechamente relacionados. En lo referente a medio ambiente, el vigente artículo 45 de la Constitución se limita a reconocer "el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona", por lo que resulta hoy insuficiente para los retos que el planeta tiene planteados. Las estrategias conservadoras del medio ambiente, mayormente acogidas en la legislación española que ha desarrollado en este artículo 45, incluida la legislación sectorial en materia de educación, son hoy casi unánimemente consideradas insuficientes para afrontar desafíos como el del cambio climático o el reto "Hambre cero". Los desafíos ambientales son de tal magnitud que no admiten soluciones sencillas ni inmediatas, sino que exigen respuestas múltiples y sostenidas en el tiempo, ya que no se trata de evitar o reparar unos u otros "daños medioambientales", sino de prever cómo deseamos que sea el ecosistema en que vivan las futuras generaciones. Por otro lado, el artículo 135 de la Constitución española, tras la reforma de 2011, impone a todas

las Administraciones Públicas la adecuación de sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria, estableciendo límites al volumen de deuda pública. Sin embargo, el propio artículo establece que los límites que se derivan de tan rigurosas exigencias pueden "superarse" en determinadas circunstancias, siempre que aquellas "perjudiquen considerablemente […] la sostenibilidad económica y social del Estado". Es una norma de 2011 y sigue faltando la referencia a lo ambiental. Debería contemplarse, entre las causas de superación de los límites, la conjunción de "la sostenibilidad económica, social y ambiental", por la que, en todo caso, debería apostar la reforma de la Constitución española. Este podría ser un buen ejemplo de cómo la Constitución podría asumir la responsabilidad que España tiene en el desafío global de la sostenibilidad.

Del diseño curricular. La ley orgánica 2 (de Educación), del 3 de mayo de 2006, modificada en 2013, regula la educación primaria, con el fin de garantizar una formación integral que contribuya al pleno desarrollo de la personalidad de alumnas y alumnos y de prepararlos para cursar con aprovechamiento la educación secundaria obligatoria. Uno de los aspectos más destacados introducidos por la reforma de 2013 es la nueva configuración del currículo de educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato, con la división de las asignaturas en tres bloques: troncales, específicas y de libre configuración autonómica. En el bloque de asignaturas troncales se incluyen las comunes a todo el alumnado, y que en todo caso deben ser objeto de las evaluaciones finales de etapa. El bloque de asignaturas específicas permite una mayor autonomía para conformar la oferta de asignaturas y a la hora de fijar sus horarios y contenidos. Finalmente, el bloque de asignaturas de libre configuración autonómica permite que las administraciones educativas puedan ofrecer asignaturas de diseño propio. La nueva configuración diseñada tiene su reflejo en la distribución de competencias, correspondiendo al gobierno de la nación determinar los contenidos comunes, los estándares de aprendizaje evaluables y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales, determinar los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas específicas y determinar los criterios de evaluación del logro de las enseñanzas y etapas educativas y del grado de adquisición de las competencias correspondientes, así como las características generales de las pruebas en relación con la evaluación final de educación primaria. Dentro de la regulación y los límites establecidos por el gobierno, a través del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las administraciones educativas de las comunidades autónomas podrán complementar los contenidos del bloque de asignaturas troncales; establecer los contenidos del bloque de asignaturas específicas y de libre configuración autonómica; realizar recomendaciones de metodología didáctica para los centros docentes de su competencia; fijar el horario lectivo máximo correspondiente a los contenidos de las asignaturas del bloque de asignaturas troncales; fijar el horario correspondiente a los contenidos de las asignaturas de los bloques de asignaturas específicas y de libre configuración

autonómica; en relación con la evaluación durante la etapa, complementar los criterios de evaluación relativos a los bloques de asignaturas troncales y específicas, y establecer los criterios de evaluación del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica y establecer los estándares de aprendizaje evaluables relativos a los contenidos del bloque de asignaturas de libre configuración autonómica. El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias de 1982, en su artículo 18, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución española y leyes orgánicas que, conforme a su apartado 1º del artículo 81, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía.

Una vez que ha sido establecido el currículo básico de la educación primaria por Real Decreto 126, del 28 de febrero de 2014, corresponde al gobierno del Principado de Asturias regular la ordenación y el currículo de las enseñanzas de educación primaria, que se ha hecho mediante el decreto 82, del 28 de agosto de 2014. Dentro del marco de la legislación básica estatal, el modelo educativo que plantea el Principado de Asturias desarrolla la educación primaria adaptando estas enseñanzas a las peculiaridades de Asturias, destacando la importancia de elementos característicos como la educación en valores inherentes al principio de igualdad de trato y no discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social, la prevención de la violencia de género, el conocimiento del patrimonio cultural, el logro de los objetivos europeos en educación, la potenciación de la igualdad de oportunidades y el incremento de los niveles de calidad educativa para todas las alumnas y los alumnos. En idéntico sentido, se considera que la necesidad de asegurar un desarrollo integral de niñas y niños en esta etapa educativa implica incorporar al currículo elementos transversales como la educación para la igualdad entre mujeres y hombres, la convivencia y los derechos humanos, la educación para la salud, la educación ambiental y la educación vial. Se prevé que los centros docentes, en el uso de su autonomía pedagógica, desarrollen su concreción curricular y las medidas de atención a la diversidad de acuerdo con lo que se establece en el citado decreto, y organicen las actividades docentes, las formas de relación entre las personas integrantes de la comunidad educativa y sus actividades complementarias y extraescolares para todo el alumnado de forma que se facilite el desarrollo de las competencias clave y la educación en valores democráticos.

En el DC aprobado por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias se han encontrado referencias expresas al ODS soberanía y seguridad alimentaria, alimentación saludable y hambre cero en los siguientes documentos curriculares:

a) Decreto 82/14. Currículo de educación primaria.[8] Dentro de la asignatura troncal Ciencias de la Naturaleza, en el bloque "El ser humano y la salud", se estudia el cuerpo humano, su funcionamiento y el desarrollo de hábitos saludables.

b) Currículo educación primaria y relación entre criterios de evaluación y estándares de aprendizaje evaluables (Educastur). Hemos encontrado (pp. 5, 30, 43) que en el tercer curso de educación primaria se incluye:

- Identificación de los principales nutrientes de los alimentos y reconocimiento de la importancia que tienen en el crecimiento y en el ejercicio.
- Iniciarse en el diseño cualitativo de una dieta equilibrada tomando como referencia la rueda de los alimentos.
- Conocimiento de enfermedades o trastornos relacionados con el aparato digestivo y adopción de hábitos que favorezcan la prevención.

Y entre los criterios de evaluación del tercer curso de educación primaria se encuentran:

- Identificar hábitos de alimentación saludables y no saludables.
- Diseñar, con criterios cualitativos, una dieta muy básica tomando como referencia la rueda de los alimentos.
- Identificar las principales enfermedades o trastornos relacionados con el aparato digestivo y adoptar hábitos que favorezcan la prevención.

c) Proyecto Espacios. La Administración del Principado de Asturias (Consejería de Educación y Cultura) presentó recientemente una iniciativa que nace vinculada a la decisión de construir tres nuevos institutos de enseñanza (educación secundaria) en el área metropolitana central de Asturias como modelo innovador y propio de Asturias con un proyecto educativo sostenible y unificado, que se conoce como Proyecto Espacios. El Proyecto Espacios trata de hacer visibles los fundamentos que regirán la organización y el funcionamiento de un centro educativo inclusivo, en la consideración de los valores como eje fundamental de cohesión. El proyecto conduce hacia una concreción curricular inclusiva, distinguiendo entre medidas organizativas y/o de funcionamiento y curriculares la educación inclusiva (ámbito educación secundaria), diversos materiales de trabajo y proyectos en centros educativos como la transformación hacia una educación inclusiva (Educastur).[9]

8. *https://sedemovil.asturias.es/bopa/2014/08/30/2014-14753.pdf*
9. *https://www.educastur.es/*

d) Plan Estratégico para la Mejora de la Convivencia y la Participación de los Centros Educativos del Principado de Asturias. También en esta misma línea se enmarca el mencionado plan (Educastur). Entre sus objetivos (pp. 8 y 9), figura la eliminación de las barreras para el aprendizaje en el marco de una escuela inclusiva, que garantiza ayudas y apoyos al alumnado más vulnerable.

2.2. Los barrios vulnerables

De acuerdo con los datos obtenidos del Relevamiento Nacional de Barrios Populares, llevado a cabo bajo la órbita de la Coordinación de Proyectos Socio-comunitarios dependiente de la Secretaría de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina y distintas organizaciones sociales del país, entre agosto de 2016 y mayo de 2017, existen en la Argentina 4.228 barrios populares, entendidos estos como aquellos barrios "comúnmente denominados villas, asentamientos y urbanizaciones informales".[10]

Así entonces, para esta investigación, se tomarán los conceptos de barrios vulnerables y/o barrios populares de manera indistinta, a fin de poder analizar debidamente cada uno de ellos y las características que los asemejan.

La identificación y clasificación de barrios vulnerables se basa en varios indicadores sociodemográficos, socioeconómicos y urbanísticos. Sin embargo, de analizar las referencias argentinas y españolas advertimos que no existe una equiparación en los indicadores que caracterizan a un barrio vulnerable en uno y otro país, por cuanto mientras en España un barrio vulnerable lo es en función de tres porcentajes específicos (porcentaje de población en paro, porcentaje de población sin estudios y porcentaje de carencias en las viviendas, referidos a viviendas sin agua corriente, sin retrete dentro de la vivienda y sin baño o ducha dentro de la vivienda), en la Argentina los dos primeros indicadores no son tenidos en cuenta al momento de evaluar si es o no un barrio vulnerable.

En cuanto a las carencias dentro de la vivienda, los indicadores de barrios vulnerables en la Argentina se refieren no solamente a los diferentes grados de precariedad –déficit en el acceso formal a los servicios básicos (como también lo presenta España)–, sino también al hacinamiento –un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas– y a una situación dominial irregular en la tenencia del suelo.

10. El Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap), creado por decreto nacional 358/17, realizó un relevamiento en todo el territorio argentino y determinó la totalidad de barrios populares existentes. Para la realización de dicho relevamiento, incorporó lo que se entiende como "barrio popular", al señalar que es aquel que presenta las características definidas en el capítulo XI del decreto 2.670 del 1° de diciembre de 2015. Asimismo, mediante ley 27.453 sobre "Régimen de regularización dominial para la integración sociourbana", declara en su artículo 1º de interés público el régimen de integración sociourbana de los barrios populares identificados en el Renabap (*http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/315739/norma.htm*).

De analizar los barrios vulnerables existentes en AMA y en CABA, surgió que en AMA hay once barrios vulnerables mientras que en CABA el número es mucho mayor, arrojando un total de 54, situación que demuestra una mayor complejidad tanto a nivel urbanístico-ambiental como social.

2.2.1. Argentina

Los indicadores que caracterizan a un barrio vulnerable en la Argentina se constituyen mediante distintas estrategias de ocupación del suelo, que presentan diferentes grados de precariedad y hacinamiento, un déficit en el acceso formal a los servicios básicos y una situación irregular en la tenencia.

Se entienden por tales aquellos que presentan un mínimo de ocho familias agrupadas o contiguas, en los que (a) más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad del suelo ni (b) ni acceso regular a al menos dos de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal).

Como hemos dicho, en el caso de CABA, los barrios vulnerables son un total de 54, repartidos en las varias comunas (cuadro 7).

Cuadro 7
Listado de barrios populares en CABA, Argentina

1) Comuna 1	Villa 31, barrio General San Martín, villa 31 bis, Rodrigo Bueno.
2) Comuna 2	Saldías.
3) Comuna 4	Zavaleta, Riachuelo, La Robustiana, El Pueblito, Anexo Villa 26, 19 de Octubre (Lamadrid), Alegre Pavimentos, Puente Barracas, Luján 2364, Lamadrid, Agustín de Vedia, Agustín Magaldi, 2 de Abril, Pedro de Mendoza, Loma Alegre, Villa 21-24 (original), Villa Zavaleta (villa 21-24), San Blas, Manzana 8, La Marmolera, La Canchita, Tierra Amarilla.
4) Comuna 7	Villa 13 bis, Villa 21-24.
5) Comuna 8	Barrio Obrero, barrio Inta, Calacita, Los Piletones, La Esperanza, Villa 15, Pirelli, Scapino, barrio Fátima, Los Pinos, María Auxiliadora, San Pablo, Santa Lucía, San Cayetano, villa 20, Bermejo, Emaús, núcleos habitacionales transitorios del Trabajo, Ramón Carrillo.
6) Comuna 9	Lacarra, Cildáñez, barrio Parque Avellaneda.
7) Comuna 14	Villa Hollywood.
8) Comuna 15	Playón de Chacarita, La Carbonilla, sin nombre.

Fuente: elaboración propia.

De la totalidad de los barrios vulnerables relevados en CABA, se seleccionaron dos de ellos atendiendo a la lejanía geográfica entre sí, a la ubicación de uno de ellos sobre la margen del río Matanza-Riachuelo –cuenca fluvial más contaminada de la Argentina– y a la posibilidad de acceso a los docentes a quienes se les iba a realizar las entrevistas.

Si bien en los barrios elegidos –la villa 21-24 (Zavaleta) y la villa 1-11-14– se localizan varios centros educativos, para la realización de este proyecto de investigación las dos escuelas públicas elegidas fueron la N.° 10 Deán Diego Estanislao de Zavaleta de la villa 21-24 (comuna 4) y la N.° 24 Pedro Avelino Torres de la villa 1-11-14 (comuna 7).

2.2.2. España

De acuerdo con el Catálogo de Barrios Vulnerables (CBV) elaborado por el Ministerio de Fomento,[11] en 2011 fueron identificados once barrios vulnerables en Asturias, todos ellos situados en el área metropolitana central de Asturias: cuatro en el municipio de Oviedo, cuatro en el de Gijón y cuatro en el de Avilés.

Al igual que en la Argentina, la identificación y clasificación de barrios vulnerables se basa en varios indicadores sociodemográficos, socioeconómicos y urbanísticos. Los indicadores básicos de vulnerabilidad (IBVU) se definen en el informe titulado "Síntesis metodológica general del Catálogo de Barrios Vulnerables e indicadores básicos de vulnerabilidad urbana", publicado en 2016:

1) Porcentaje de población en paro, común para 1991, 2001 y 2011.
2) Porcentaje de población sin estudios, común también para 1991, 2001 y 2011.
3) Un tercer IBVU, representativo de las carencias en las viviendas. Dado que la información disponible sobre este aspecto en los diferentes censos de 1991, 2001 y 2011 ha ido variando, este indicador en cada uno de los años ha sido el siguiente:
   a) En 1991, se tomaron tres indicadores representativos de las carencias en las viviendas: porcentaje de viviendas sin agua corriente, porcentaje de viviendas sin retrete dentro de la vivienda y porcentaje de viviendas sin baño o ducha dentro de la vivienda.
   b) En 2001, se tomó el porcentaje de población en viviendas sin servicio o aseo.
   c) En 2011, se tomó el porcentaje de viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, malo o deficiente.

11. *https://apps.fomento.gob.es/barriosvulnerables*

A partir de los datos obtenidos, se establecen tres tipos de vulnerabilidad: bajo, medio y alto. Los parámetros por los que se elabora la clasificación de los barrios en estos tres niveles se establecen en la "Síntesis metodológica del CBV". Una vez identificadas las secciones censales en las que se superan los umbrales de referencia, en cada una de las fechas de estudio se agrupan esas secciones en áreas estadísticas vulnerables (AEV) y posteriormente en barrios vulnerables (BBVV). Esta delimitación se complementa con trabajo de campo y entrevistas a los técnicos municipales.

En el caso asturiano, los barrios clasificados como vulnerables en el CBV son los que se muestran en el cuadro 8.

Cuadro 8
Listado de barrios vulnerables en Asturias, España

Año	Provincia	Ciudad	Barrio	Nivel
2011	Asturias	Avilés	3300401	Bajo
2011	Asturias	Avilés	3300402	Bajo
2011	Asturias	Avilés	3300403	Bajo
2011	Asturias	Gijón	3302401	Bajo
2011	Asturias	Gijón	3302402	Bajo
2011	Asturias	Gijón	El Coto-Centro	Medio
2011	Asturias	Gijón	La Calzada	Bajo
2011	Asturias	Oviedo	3304401	Bajo
2011	Asturias	Oviedo	3304402	Bajo
2011	Asturias	Oviedo	3304403	Bajo
2011	Asturias	Oviedo	Ventanielles	Alto

Fuente: elaboración propia.

Como se recoge en el cuadro 8, los barrios con un nivel de vulnerabilidad más alto se encuentran en Ventanielles (municipio de Oviedo) y El Coto-Centro (municipio de Gijón). Su localización espacial viene definida por la unión de varias secciones censales de 2011: Ventanielles, 05-006, 05-004, 04-008 y 04-010, y El Coto-Centro, 07-013, 07-014, 07-029 y 07-030.

En ambos barrios se localizan varios centros educativos. En Ventanielles está el Colegio Público (CP) de Ventanielles y en sus inmediaciones se encuentra el Colegio Público Maestro Jaime Borrás. En El Coto-Centro se encuentra el Colegio Inmaculada, centro de educación concertada (entendido como aquel centro educativo que está mantenido con fondos públicos pero cuya gestión es de carácter privado). En

las cercanías están el Colegio Patronato San José, también concertado, y los colegios públicos Ramón de Campoamor y Los Campos.

Para la realización de este proyecto de investigación hemos seleccionado dos colegios públicos, en concreto, el CP Bilingüe Ventanielles (Oviedo), y el CP Los Campos (Gijón).

2.3. Las entrevistas

Para llevar adelante las entrevistas de las docentes argentinas y españolas, se confeccionó un formulario de preguntas y una planilla de consentimiento informado, en el cual se proporcionó a las encuestadas con carácter previo a la realización de la entrevista los antecedentes y la problemática de investigación, qué conllevaba la participación en este proyecto –en cuanto para qué sería utilizada la información proporcionada–, qué ocurriría luego con dicha información y, finalmente, que su participación era de carácter voluntario. Se utilizó la técnica de muestreo Gatekeeping.

Se seleccionaron dos mujeres de nacionalidad argentina, que dictan clases en el segundo ciclo de escuelas públicas en CABA –una por cada una de las escuelas previamente elegidas– y cuatro de nacionalidad española que ejercen como docentes en dos colegios públicos de enseñanza primaria de AMA, todas ellas durante el curso escolar 2018-2019.

La duración de las entrevistas fue de dos sesiones, de dos horas de duración cada una, para el caso español, y dos entrevistas individuales, estructuradas en profundidad en cada sesión, tanto para la Argentina como para España. Se realizaron en total cinco entrevistas completas de unos sesenta minutos de duración cada una y una entrevista parcial de veinticinco minutos.

Los resultados alcanzados en las entrevistas a las docentes fueron agrupados en distintos ejes temáticos en función de las preguntas efectuadas en las entrevistas, resultando una división en las siguientes temáticas: las competencias sobre ODS, el contexto medioambiental vulnerado, la transmisión de conocimientos, y los programas y acciones implementados sobre las temáticas hambre cero y cambio climático.

2.3.1. Argentina

Para una mejor sistematización de la información se agrupó la información en virtud de los ejes relevados.

a) Las competencias sobre los ODS. Ninguna de las docentes entrevistadas posee capacitación específica sobre temas medioambientales. Asimismo, desconocen por completo qué son los ODS (definición, tipologías, dimensiones, indicadores, etcétera).
b) Contexto medioambiental vulnerado. No existe una concientización clara de la problemática ambiental que afecta a los barrios seleccionados, ni a las niñas y los niños que concurren a sus escuelas. En la villa 1-11-14, la docente refirió que no le consta que la escuela esté afectada por vulnerabilidad ambiental alguna, mientras que la docente de la villa 21-24, si bien es conocedora de algunos de los problemas que afectan tanto a la escuela como a los niños (agua contaminada, niños con plomo en sangre, etc.) no logra tener una mirada global sobre la problemática ni una relación entre estos elementos y los objetivos de desarrollo sostenible que fueron analizados en este proyecto.

   En el bloque de contenidos "Recursos naturales" formulado para quinto grado del DC se presenta como alcance de contenido "comparar casos de diferentes formas de utilización del agua", pudiendo ejemplificar las tecnologías mediante las cuales se consume o se destruye este recurso, y también las que lo utilizan de un modo sustentable. En el caso puntual de la docente de la escuela ubicada en la villa 21-24, informó que esta temática es abordada plenamente. Sin embargo, véase que dicho barrio se encuentra ubicado sobre la margen del río Matanza-Riachuelo, el más contaminado de la Argentina.
c) Transmisión de conocimientos. Ambas docentes fueron consistentes al afirmar que no poseen formación académica específica en las temáticas ODS "Hambre cero" y "Acción por el clima". Sin embargo, respecto de los contenidos curriculares referidos a cambio climático y alimentación, surgió que en la escuela de la villa 1-11-14 sí se trabajan estos conceptos, asociando el cambio climático con el abordaje de la temática referida a una alimentación saludable, a la separación y el reciclado de residuos, a la fumigación, a las sequías, al cultivo de la soja y la afectación a los nutrientes del suelo, poniendo la mayor atención en el tema de la contaminación como tema trabajado con las alumnas y los alumnos. En la escuela de la villa 21-24 también se trabaja lo referido a la alimentación saludable, como parte del currículo. Un ejemplo de ello es la realización de huertas escolares.

   Ambas docentes afirmaron que, desde la escuela, se trabaja arduamente en el tema de la alimentación saludable, fomentando los derechos soberanos de las niñas y los niños a tener una alimentación saludable y una vivienda digna. No obstante, describieron la situación de muchas alumnas y alumnos que concurren a ambos establecimientos careciendo de una alimentación saludable, y que incluso llegaron a tener casos de desnutrición dentro de sus cursos.

   Respecto del abordaje de los contenidos curriculares, la docente de la escuela ubicada en la villa 1-11-14 señaló que los contenidos no son abordados de

manera transversal en todas las materias y durante todo el año, sino como bloques separados. En cuanto a la docente de la villa 21-24, refirió lo contrario.

d) Programas y acciones implementados sobre la temática hambre cero. Ambas docentes refirieron que no llevan adelante ningún programa ni acciones al respecto.

e) Programas y acciones implementados acerca de la temática cambio climático. No realizan actividades específicas sobre el cambio climático, pero surgió la asociación de cambio climático con alimentación en uno de los casos, y comentaron que se fomenta una alimentación saludable. En ese aspecto, se desarrollan los siguientes programas:

- Distribución de frutas y verduras en el comedor.
- Incentivación del consumo de frutas y verduras, en reemplazo de los hidratos de carbono.
- Producción de la huerta (en la escuela de la villa 1-11-14, esta acción se lleva a cabo para las alumnas y los alumnos del primer ciclo escolar; mientras que en la escuela de la villa 21-24 es abordado en el segundo ciclo).
- Realización por parte de las alumnas y los alumnos de un registro domiciliario semanal acerca de los alimentos que consumen (villa 21-24).
- Separación de residuos.
- Trabajo con larvas de mariposas y de gusanos de seda para estudiar el ciclo de la vida. Este recurso fue implementado en 2017 y 2018, pero se discontinuó en 2019 (villa 1-11-14).
- Intervención del Centro de Salud y Acción Comunitaria (CESAC) 30 a través de charlas informativas (villa 21-24).

En cuanto a las acciones, señalaron las siguientes:

- Fomento de los derechos de niñas y niños a una alimentación saludable, como derecho humano.
- Concientización sobre el consumo de frutas y verduras por sobre los hidratos de carbono (pan, guisos, arroz, fideos).
- Concienciación sobre el consumo de agua potable en el aula y en el territorio (uso de las canillas de agua potable para su consumo en lugar de aquellas no aptas).
- Concientización sobre el uso de la tierra (huerta saludable con tierra no contaminada y fértil).
- Quiosco saludable (villa 21-24).
- Concientización acerca del no consumo de agua contaminada (villa 21-24).
- Capacitación sobre terremotos y sus consecuencias (villa 21-24).

2.3.2. España

Al igual que para la Argentina, se dividió la información obtenida conforme a los ejes temáticos que surgían del formulario de la entrevista.

a) De las competencias sobre los ODS. Ninguna de las entrevistadas posee capacitación específica sobre temas medioambientales. Asimismo, desconocen por completo lo que son los ODS (definición, tipologías, dimensiones, indicadores, etc.).
b) Contexto medioambiental vulnerado. No existe una concienciación clara de la problemática ambiental que afecta a los barrios seleccionados. Mientras que, en Gijón, las entrevistadas son sabedoras y definen sin dificultad y con precisión las vulnerabilidades ambientales de su zona, en Oviedo dicen no verse afectadas por vulnerabilidad ambiental alguna. Las docentes de Gijón, incluso, manifiestan la conciencia ambiental de sus alumnas y alumnos a través de varios ejemplos durante la conversación.
c) Transmisión de conocimientos. A pesar de no poseer competencias académicas específicas en la temática de ODS "Hambre cero" y cambio climático, todas las entrevistadas dejan claro que son personas proactivas y muy comprometidas socialmente. Utilizan su rol profesional para abordar directamente el cambio social desde abajo, educando al alumnado no solo en las materias curriculares sino haciendo mucho hincapié en las temáticas de consumo responsable de alimentos saludables y de recursos naturales, las cuales son trabajadas principalmente como temas transversales en la mayoría de las asignaturas (no solo en ciencias naturales) y también fuera del aula durante el recreo, horas de comedor y actividades extraescolares (sobre todo a través de proyectos, campañas y acciones concretas).
d) Programas y acciones implementados sobre la temática hambre cero. Tanto en Oviedo como en Gijón, se realiza el programa de distribución de fruta, hortalizas y plátanos.[12] En cuanto a las acciones, se mencionaron las siguientes:

- Normas internas de consumo de alimentos saludables13 (Oviedo y Gijón).
- Garantía 100% de beca comedor14 (Oviedo).

12. Organizado por la Consejería de Educación del Gobierno del Principado de Asturias.
13. Establecidas por la directiva de cada centro, siendo la implementación de estas ligeramente más flexible en el CP Los Campos que en el CPB Ventanielles (modalidad estricta). En ambos casos se prohíbe terminantemente el consumo de alimentos basura (golosinas, patatitas, bollería industrial) y se implementa la obligatoriedad de traer fruta natural al menos un día a la semana.
14. Coordinado por el CPB Ventanielles en colaboración con el Ayuntamiento de Oviedo y asociaciones locales.

- Concientización sobre la situación de hambre infantil en el mundo (Gijón).
- Día de la Diversidad Cultural15 (Gijón).
- Elaboración de sidra dulce y producción de alimentos de cercanía16 (Gijón).

e) Programas y acciones implementados sobre la temática cambio climático. Los programas son los siguientes:

- Reducir en Red17 (Oviedo).
- Ventanielles por el Reciclaje (Oviedo), organizado por el propio CPB Ventanielles.
- Reducción de Contaminación Acústica (Oviedo), organizado por el CPB Ventanielles.
- El Árbol de la Vida18 (Gijón).
- ¡Viva Nuestra Energía! (Oviedo), organizado por la Fundación EDP.

En cuanto a las acciones, se mencionaron las siguientes:

- Concientización y reducción del uso de plásticos y de papel (Oviedo y Gijón), gestionadas y coordinadas de modo autónomo por cada centro.
- Banco de libros de texto (Oviedo), acción gestionada y coordinada por personal docente del CPB Ventanielles para fomentar el reciclaje de libros de texto.
- Reducción del uso del móvil en las aulas (Oviedo).
- Reciclaje de ropa (Oviedo).
- Uso colectivo de materiales escolares (Oviedo).
- Huerto urbano ecológico y compostaje de residuos orgánicos (Gijón), acción diseñada, coordinada y gestionada por personal del CP Los Campos.

15. Organizado por el CP Los Campos, incluye intercambio cultural de comida internacional hecha y presentada por los padres de las alumnas y los alumnos y algunas clases especiales sobre alimentación y cultura en las que los padres de los propios alumnos hablan de los platos típicos de su país de origen.

16. Acción diseñada, coordinada y gestionada por personal del CP Los Campos.

17. Organizado por la Consorcio para la Gestión de los Residuos Sólidos de Asturias (Cogersa), en cooperación con la Consejería de Educación, la Red de Escuelas por el Reciclaje, un espacio para la formación, la sensibilización ambiental y el intercambio de experiencias pedagógicas sobre la correcta gestión de los residuos y su repercusión en el desarrollo sostenible. El eje temático de todas las actividades se resume en la cultura europea de las tres erres: reducción, reutilización y reciclaje.

18. Gestionado por Cogersa y cofinanciado por el programa LIFE+ de la Comisión Europea, que tiene como objetivo promover e implantar durante una semana acciones de sensibilización sobre recursos sostenibles y gestión de residuos.

3. Consideraciones finales

En el orden normativo, las Constituciones nacionales tanto en la Argentina como en España regulan y garantizan la educación primaria a todos sus habitantes.

A partir de la reforma constitucional argentina de 1994 y el reconocimiento de los derechos de tercera y cuarta generación, se garantizó constitucionalmente a todos los habitantes el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras. Las autoridades deben proveer a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, así como también a la información y educación ambiental, correspondiéndole al Estado nacional el dictado de normas con presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas.

En análoga situación, se encuentra la Constitución española, que desde 1978 reconoce dichos derechos a todos los habitantes. No obstante, el debate público sobre la reforma de la Constitución que ya está iniciado es el momento oportuno para una reflexión sobre la inclusión en la Constitución española de las preocupaciones sobre la sostenibilidad global, con especial énfasis en el cambio climático y en las consecuencias de la desigualdad.

De conformidad con las Cartas Magnas de la Argentina y España, las normas nacionales también aseguran la educación de sus habitantes. Tal es el caso argentino, a través de la sanción de la ley 26.206 de Educación Nacional, que en su artículo 3º establece que corresponde al CFE fijar las disposiciones educativas necesarias para que luego las jurisdicciones garanticen su cumplimiento.

De la legislación española, se puede referir la ley orgánica 2/06, de Educación, modificada en 2013. Asimismo, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias de 1982, que atribuye a la comunidad autónoma asturiana la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución española. El currículo básico de la educación primaria en España está establecido en el Real Decreto 126/14, y la regulación de la ordenación y el currículo de las enseñanzas de educación primaria se han fijado por el gobierno del Principado de Asturias en el decreto 82/14.

Se planteó de qué manera, desde la legislación y los diseños curriculares, se daba cumplimento al ODS 2, "Hambre cero", y al ODS 13, "Acción por el clima". Así, entonces, nos encontramos en la Argentina con la resolución 313/16 del CFE que declaró de interés educativo la campaña de la ONU "La lección más grande del mundo", orientada a la difusión de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible para ser explicada a niñas, niños y jóvenes, y la incorporación al calendario escolar de fechas internacionales relacionadas con cada uno de los

objetivos. Asimismo, la facultad de las jurisdicciones de promover la realización de actividades educativas relativas a dichas conmemoraciones, hechos concretos que motivaron que el 16 de octubre de cada año se conmemore el Día Mundial de la Alimentación y el 22 de abril se celebre el Día Internacional de la Madre Tierra. Finalmente, el Poder Ejecutivo Nacional a través de la red *www.educ.ar* brinda recursos educativos para la capacitación y enseñanza de los ODS.

En el ámbito de CABA, hallamos similares normativas, tanto a nivel constitucional en los capítulos 3 y 4 dedicados a educación y ambiente respectivamente, como a nivel del diseño curricular, aprobado por resolución 4.138/SED/04 que estableció el Diseño Curricular para la Escuela Primaria-Segundo Ciclo/Educación General Básica, vigente desde el ciclo lectivo 2005.

En cuanto a la vinculación de los ODS 2 y 13 con la educación en las escuelas públicas de segundo ciclo encontramos legislación referida a la educación anual sobre el medio ambiente, como las campañas a cargo de la Secretaría de Educación (actualmente Ministerio de Educación e Innovación de la Ciudad) reguladas mediante la resolución 40.768 de 1985 y, a su vez, la inclusión en los programas de estudios, en todos los establecimientos de enseñanza, del dictado de Principios de Educación Ambiental referidos a conocimientos básicos de ecología, relación hombre-medio ambiente, recursos naturales, residuos y mantenimiento y limpieza urbana, recursos hídricos, atmósfera y contaminación ambiental, suelo, recursos biológicos, energías alternativas y ecosistemas urbanos (ordenanza 46.488), así como también la ley 3.871/11 de adaptación y mitigación del cambio climático.

Asimismo, cabe destacar la creación del programa "Centro de Reciclado Creativo, Remida BA, en el ámbito del Ministerio de Educación de CABA, que tuvo por objetivo ampliar la mirada sobre temas ambientales.

En suma, la legislación argentina, a partir de la reforma constitucional de 1994, contempla regulaciones que se vinculan con los ODS 2 y 13. En igual sentido se presenta la legislación española.

La escuela cumple un rol esencial en la formación integral de cada uno de nosotros. El propio DC lo reconoce cuando afirma:

> "La escuela colabora en la construcción paulatina de pautas asociadas al mejoramiento, la prevención y el requerimiento de un ambiente sano, que constituye un derecho contemplado en la Constitución de la Nación Argentina (art. 41) y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (arts. 26, 27, 28, 29, 30 y 31)". (DC 2004: 472)

Desde el DC sobre los contenidos correspondiente al segundo ciclo de la escuela primaria, es decir, niñas y niños entre 9 y 12 años, tanto la Argentina como España presentan contenidos referidos a las temáticas de los ODS.

Sin embargo, de las tareas desarrolladas empíricamente en las escuelas ambientalmente vulnerables –tanto en Gijón y Oviedo (AMA), como en las villas 1-11-14 y 21-24 (CABA)–, podemos afirmar que su implementación no resulta

totalmente adecuada ni acorde con los objetivos legislados ni con el contenido de los diseños curriculares de ambos países.

Respecto de las diferencias en la implementación de los DC argentinos y españoles, destacamos que tanto en España (Asturias) como en la Argentina (CABA), ninguna de las docentes entrevistadas posee capacitación específica sobre temas ambientales, lo que dificulta ampliamente la implementación del DC. La misma situación surgió al momento de preguntarles sobre su conocimiento acerca de los ODS, los cuales refirieron desconocer.

En la misma línea, surgió que en la formación docente no está planificada la temática de ODS "Hambre cero" ni "Acción por el clima".

Al ser consultadas las maestras acerca de si les consta que las escuelas estén afectadas por problemas ambientales, los resultados obtenidos en ambos países fueron similares: algunas refirieron ser conocedoras de los problemas ambientales que afectan a la escuela (21-24 y Gijón) y otras en cambio refirieron desconocerlos (1-11-14 y Oviedo).

Si bien en Oviedo y Gijón surgió que no poseen competencias académicas específicas en la temática de ODS "Hambre cero y "Acción por el clima", abordan las materias curriculares haciendo hincapié en las temáticas de consumo responsable de alimentos saludables y de recursos naturales, las cuales son trabajadas principalmente como temas transversales en la mayoría de las asignaturas.

Respecto de los contenidos curriculares referidos a cambio climático y alimentación, surgió que una de las docentes (1-1-14) los trabaja, abordando con sus alumnas y alumnos temas referidos a separación y reciclado de los residuos, fumigación, sequías, cultivo de la soja y afectación a los nutrientes del suelo, poniendo mayor atención al tema de la contaminación. No ocurre lo mismo en la villa 21-24, por cuanto surgió que no existen programas referidos a dichas temáticas.

Ambas docentes argentinas afirmaron que desde la escuela se trabaja arduamente en la alimentación saludable, fomentando los derechos soberanos de niñas y niños a una alimentación saludable y llevando adelante acciones y programas referidos a ello.

Comparando los resultados obtenidos en el campo con el contenido del DC argentino, este establece: "La Constitución de la ciudad de Buenos Aires vincula el concepto de salud integral con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente" (art. 21). De las entrevistas, surgió que las docentes fueron unánimes al afirmar que trabajan con sus alumnas y alumnos los temas referidos a los derechos que les asisten: alimentación saludable y vivienda digna (en la misma línea como lo presenta el DC). Relacionando ambos conceptos, adquiere especial relevancia en cuanto el 100% de las alumnas y los alumnos que concurren a las escuelas seleccionadas provienen de barrios ambientalmente vulnerados, por lo que su tratamiento en el aula se presenta como indispensable para la propia aplicación del DC.

Respecto del abordaje de los contenidos curriculares, la docente de la villa 1-11-14 señaló que los contenidos no son abordados de manera transversal en todas las materias y todo el año, sino como bloques separados; mientras que la docente de la villa 21-24 exteriorizó lo contrario.

De los resultados obtenidos en Oviedo y Gijón (al igual que en la villa 21-24) surgió que los contenidos son trabajados principalmente como temas transversales en la mayoría de las asignaturas (no solo en Ciencias Naturales) y también fuera del aula, durante el recreo, en las horas de comedor y las actividades extraescolares (sobre todo a través de proyectos, campañas y acciones concretas).

Pudimos observar también que la realidad ambiental de los barrios ambientalmente vulnerados no es tenida en cuenta al momento de abordar las temáticas y estrategias pedagógicas desarrolladas en el diseño curricular, lo que dificulta ampliamente la transmisión de los conocimientos sobre los ODS en general, y en particular sobre los ODS 2 y 13.

Como corolario, podemos afirmar que la legislación y los DC argentinos y españolas abordan temáticas que se podrían asociar a los ODS "Acción por el clima" y "Hambre cero". Sin embargo, al momento de analizar la implementación de dichos contenidos en las escuelas seleccionadas, advertimos la ausencia de políticas de capacitación sobre los ODS, como también el desconocimiento de las docentes al respecto.

Se destacan como positivas las acciones y los programas desarrollados en las escuelas de gestión pública a fin de fomentar la alimentación saludable y la protección del ambiente en general. Sin embargo, importaría un gran avance en el goce efectivo del derecho a la alimentación saludable implementar dentro de la escuela ejes tendientes a explicar y desarrollar las temáticas "Hambre cero" y "Acción por el clima", como también abordar la problemática de la población que asiste a las escuelas en situaciones de vulnerabilidad alimentaria y ambiental.

En CABA, aún se mantiene pendiente la necesidad de implementar en todas las escuelas un conocimiento transversal, que traspase las distintas materias y no solamente Ciencias Naturales o Ciencias Sociales.

Como propuesta, se presenta la necesidad de implementar programas y acciones relativas a los ODS 2 y 13 en las escuelas tanto argentinas como españolas que reflejen en la práctica el contenido y las metas a lograr para 2030 planteadas por la ONU, junto con la realización de jornadas de capacitación docente sobre las temáticas "Hambre cero" (ODS 2) y "Acción por el clima" (ODS 13) capaces de visibilizar su importancia y la metodología a emplear para su transmisión en las aulas.

4. Referencias

Birgin, A. (2006), "Pensar la formación de los docentes en nuestro tiempo", en F. Terigi, *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Boada, M. (2003), "Medio ambiente", en M. Toedo y V.M. Boada, *El planeta entero: la ciencia para todos*, Ciudad de México, FCE.

Carson, R. (2005), *Primavera silenciosa*, Barcelona, Crítica.

Consejo Federal de Educación (2016), "Biblioteca Nacional del Maestro" (disponible en *http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/RCFE_313-16.pdf*).

De Alba, A. (2007), *Currículum-sociedad: el peso de la incertidumbre, la fuerza de la imaginación*, Ciudad de México, IISUE-UNAM, 2007.

De Sousa Santos, B. (2010), *Descolonizar el saber, reinventar el poder*, Montevideo, Trilce.

Debiles, M. y M. Debiles de Castro (2005), *La tierra herida: ¿qué mundo heredarán nuestros hijos?*, Madrid, Destino.

Díaz, J. (2010), "Hacia una pedagogía en clave decolonial: entre aperturas, búsquedas y posibilidades", *Tabula Rasa*, 13.

Dirección General de Ordenación Académica e Innovación Educativa (2017), "Educastur" (disponible en *https://www.educastur.es/-/plan-estrategico-para-la-mejora-de-la-convivencia-y-la-participacion-en-los-centros-educativos-del-principado-de-asturias*).

Fernández Molina, M.V. y J.R. Grijalva Eternod (2017), "El acceso al agua como condición necesaria para la garantía del derecho a la alimentación", en O.C. Restrepo-Yepes y C.A. Molina-Saldarriaga (eds.), *Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano*, Universidad de Medellín.

Freire, P. (2002), "Enseñar exige respeto a la autonomía del ser del educando", en *Pedagogía de la autonomía: saberes necesarios para la práctica educativa*, Buenos Aires, Siglo XXI.

García, D. y G. Priotto (2009), *Educación Ambiental. Aportes políticos y pedagógicos en la construcción del campo de la educación ambiental*, Buenos Aires, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

GCABA (s/f), *Boletín Oficial* (disponible en *https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/238475*).

Gelli, M.A. (2018), *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley.

Gentili, P. (2011), *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente*, Buenos Aires, Siglo XXI-Clacso.

Gore, A. (2007), *Una verdad incómoda: la crisis planetaria del calentamiento global y cómo afrontarla*, Barcelona, Gedisa.

Hurtado, M. (2005), "Educación popular ambiental", en M.T. Bravo y É.J. González (coords.), *La profesionalización de los educadores ambientales hacia el desarrollo humano sustentable*, Ciudad de México, ANUIES.

IPCC (2013), *Quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, creado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la ONU Medio Ambiente*.

Leff, E. (1998), *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, Ciudad de México, PNUMA-CIICH-UNAM-Siglo XXI.

Lovelock, J. (2007), *La venganza de la Tierra: a teoría de Gaia y el futuro de la humanidad*, Barcelona, Planeta.

Luzuriaga, Lo. (1968), *Pedagogía social y política*, Buenos Aires, Losada.

Mendoza, S. (dir.) (2012), *Diseño curricular para la escuela primaria: segundo ciclo de la escuela primaria. Educación General Básica*, t. 1 y 2, Buenos Aires, Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-Argentina (2006), *Infoleg* (*http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=123542*).

– (s/f), *Infoleg* (disponible en *http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256403/norma.htm*).

– (s/f), *Infoleg* (disponible en *http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275037/norma.htm*).

– (s/f), *Infoleg* (disponible en *http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm*).

Morin, E. (1999), *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro*, París, Unesco.

Naredo, J.M. (2006), *Raíces económicas del deterioro ecológico y social: más allá de los dogmas*, Madrid, Siglo XXI.

Reigota, M. (2000), "Educação ambiental: compromisso político e compétencia técnica", *Revista de Estudos Universitários*, 26.

Riechmann, J. (2003), *Todos los animales somos hermanos: ensayos sobre el lugar de los animales en las sociedades industrializadas*, Universidad de Granada.

Sauvé, L. (1999), "La educación ambiental entre la modernidad y la posmodernidad: en busca de un marco de referencia educativo integrador", *Tópicos en Educación Ambiental*, 1 (2).

– (2004), "Una cartografía de corrientes en educación ambiental", en M.I. Sato e I. Carvalho (orgs.), *A pesquisa em educação ambiental: cartografías de uma identidade narrativa em formação*, Río de Janeiro, Artmed.

– (2007), "La «pedagodiversidad» de la educación ambiental", en E. González (coord.), *La educación frente al desafío ambiental global: una visión latinoamericana*, Ciudad de México, CREFAL-Plaza y Valdez.

Sermanat (2006), *Estrategia Nacional de la Educación Ambiental para la Sustentabilidad en México*, Ciudad de México.

Shiva, V. (1994), *Abrazar la vida: mujer, ecología y supervivencia*, Madrid, Horas y Horas.

Sureda, J. y A. Colom (1989), *Pedagogía ambiental*, Madrid: CEAC.

The Lancet (2013), Series sobre salud y nutrición maternal y nutrición infantil (disponible en *http://www.thelancet.com/series/maternal-and-child-nutrition*).

Torres, R.M. (2004), "Comunidad de aprendizaje: pensando lo educativo desde el desarrollo local y desde el aprendizaje", Simposio Internacional sobre Comunidades de Aprendizaje, Barcelona Forum.

Unicef (2009), *The State of the World's Children*, Nueva York (disponible en *https://www.unicef.org/sowc09/*).

Wainsztok, C. (2016), "Agenda abierta" (disponible en *http://www.agendaabierta.com.ar/2016/11/carla-wainsztok-aun-se-dejan-los-saberes-populares-en-la-puerta-de-las-instituciones-educativas/*).

Capítulo 4

Malnutrición en los estudiantes universitarios de la Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia

Roberto Laura Barrón y Rossicela Belén Pinedo López

No es que el hambre afecte a la gente de los países pobres, o que la obesidad sea un problema de los países ricos. La malnutrición en todas sus formas es un problema global.

José Graziano da Silva

1. Introducción

Bolivia es un Estado plurinacional, intercultural, descentralizado y con autonomías de acuerdo con la Constitución Política del Estado de 2009. Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, su población es de 10.389.913 habitantes. Comprende una gran diversidad de culturas, ya que 37 etnias habitan en tierras altas y tierras bajas.

La Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) se encuentra en la ciudad de La Paz, y es una de las más prestigiosas del país. Fue creada por decreto supremo del 25 de octubre de 1830. Está conformada por trece facultades y en sus aulas alberga aproximadamente 78.000 estudiantes matriculados. Una de las de mayor demanda es la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Humanidades y Ciencias Económicas. Del total de 78.228 estudiantes matriculados en 2016 en la UMSA, 49.961 (63%) procede de la ciudad de La Paz, 25.537 (32%) de la ciudad de El Alto, 2.291 (3%), del interior del país y 101 son extranjeros.

La población universitaria está sujeta a una serie de cambios en el estilo de vida, entre ellos los malos hábitos alimentarios, lo cual afecta su estado de nutrición y salud, y es causa de condición fisiológica anormal causada por un consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de los macronutrientes que aportan energía alimentaria (hidratos de carbono, proteínas y grasas) y los micronutrientes (vitaminas y minerales) que son esenciales para el crecimiento y el desarrollo físico y cognitivo, y que puede llevar a afecciones como la desnutrición y el sobrepeso (FAO, 2014).

A pesar de contar con alimentos accesibles, naturales y nutritivos como cereales, frutas y verduras que se producen en los cuatro nichos ecológicos, muchas de las familias tienen una dieta deficiente. Las estrategias urbanas de *marketing*, publicidad, el uso de tecnologías, la globalización, el grado de educación determinan ciertos hábitos alimentarios nocivos para la nutrición. Los datos de la División de Sistemas de Información y Estadística de la UMSA indican que la mayoría de las y los estudiantes universitarios habitan zonas alejadas al centro de la ciudad, entre villas, la periferia y la ciudad de El Alto, lo que determina un alto índice de actividad migratoria, distancia entre hogar y Universidad, desintegración familiar, rutina, disponibilidad de tiempo, y a esto se añaden la pobreza y los bajos costos de comida chatarra (salteñas, tucumanas, rellenos, las famosas sopitas de fideo, sándwiches, variedad de golosinas, frituras y gaseosas), que por ello es más accesible al bolsillo del universitario, y cuya oferta es abundante en los alrededores de la Universidad.

La presente investigación analiza la malnutrición del estudiante universitario, su impacto en el rendimiento académico y sus principales causas, así como qué implica tener una buena alimentación en el contexto universitario. Entre sus conclusiones, se sugiere la creación de una normativa que regule de manera específica la alimentación y nutrición con el respaldo de políticas públicas, de prevención y tratamiento para la comunidad universitaria de la UMSA.

2. La situación en Bolivia

2.1. La alimentación como objeto de estudio

La alimentación es el derecho humano fundamental más importante y esencial para el desarrollo social y económico de una persona. El derecho a la alimentación tiene dos dimensiones: la primera se refiere a que el ser humano tiene derecho a estar libre de hambre, la segunda alude a la aplicación adecuada del mencionado derecho a todos los seres humanos, independientemente de su procedencia de países ricos o pobres, desarrollados o en vías de desarrollo (Prosalus, 2004).

Una buena alimentación y nutrición contribuye a la mejora, la eficiencia y los resultados de acciones del desarrollo personal: mayor capacidad de aprendizaje, menores gastos para el cuidado de la salud, mayor productividad, entre otros. La alimentación, como base para el desarrollo humano, está relacionada con la educación, la salud, la demografía, la agricultura, la pobreza y el género.

La alimentación es un derecho que involucra aspectos biológicos, psicológicos y socioculturales. En este proceso influyen los patrones de comportamiento social, las creencias religiosas, la conservación de tradiciones familiares, culturales

y sanitarias (Ensin, 2010). Dentro de los componentes de la alimentación se encuentra la selección de alimentos, que está afectada por factores como la genética, la fisiología, la educación, la economía y las estructuras sociales y culturales.

En este contexto, el término "alimentación" trasciende el plano biológico, ya que los alimentos también cumplen una función social y se convierten en pilares fundamentales de la historia de la humanidad. La alimentación, además de satisfacer la necesidad de sustento, satisface la necesidad del apetito, construye patrones de comportamiento social, normas o tabúes religiosos, significados culturales y simbólicos, conserva tradiciones familiares, actúa como protección, como mediador social, entre otras, y aunque es un determinante de la nutrición, la primera es un proceso voluntario y la segunda, involuntario.

2.2. La pobreza en Bolivia

En los últimos años, el país ha sufrido cambios en el panorama social y económico, con la vigencia de la actual Constitución Política del Estado Boliviano, aprobado en febrero de 2009. Esto se ve reflejado en las ciudades y en la inmigración del campo en la ciudad.

Hoy casi el 70% de la población vive en áreas urbanas, a diferencia de hace cincuenta años. También ha cambiado la economía boliviana: el PIB de 5,5% en 2014 fue el más alto en América Latina. Sin embargo, a pesar del crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad de ingresos siguen siendo elevadas, lo que señala diferencias en la redistribución de la riqueza y limita que las personas puedan emplear de igual manera sus derechos económicos sociales, incluido el derecho a la alimentación.[1]

La población boliviana en su mayoría se concentra en ciudades, mientras que la producción de alimentos se encuentra en las áreas rurales. Es importante tener en cuenta que "las personas que viven en las ciudades latinoamericanas tienden a estar segregadas y los pobres típicamente viven lejos de servicios, infraestructura, alimentos frescos" (Fundación Alternativas, 2015).

La pobreza urbana y la condición económica tienen una interrelación única que no se ve en las áreas rurales, ya que los residentes en estas últimas están involucrados en la producción de alimentos para su subsistencia. Al mismo tiempo, son consumidores y productores, lo que no ocurre con los pobres urbanos, quienes "están integrados a una economía de mercado y su consumo de alimentos está monetizado" (Matthews, 2015), hecho que los convierte en los más

1. El derecho a la alimentación está consagrado como un derecho fundamental en la Constitución Política del Estado (2009). El artículo 16 afirma: "I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación. II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población".

vulnerables en cuanto a seguridad alimentaria. En este sentido, sus posibilidades de consumo son influenciadas de manera significativa hasta por los cambios más leves en sus ingresos.

Particularmente, en Bolivia los salarios son más bajos aun en la economía informal, que alcanza el 81%, en la que predominan el comercio y los servicios. Los informales perciben un ingreso que no les alcanza para satisfacer sus necesidades alimentarias. Los datos de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (Cepal) revelan que en 2015 el indicador de pobreza se situaba en 35%, al año siguiente en 35,3% y en 2017 alcanzó el 35,2%. Según los datos del gobierno, en 2015 la pobreza moderada se situaba en 38,6%, un año después en 39,5% y en 2017 en 36,4%. Es decir que hay una reducción del 3,1% entre 2016 y 2017. Aclara la Cepal que las estimaciones "corresponden al cuarto trimestre de cada año, mientras las estimaciones oficiales corresponden al segundo semestre de cada año". Según los cálculos, Bolivia tiene 11,3 millones de habitantes de los cuales 3,9 millones son pobres (35%). Mientras que la pobreza extrema, de acuerdo con el reporte de la Cepal, en 2015 se situó en 14,7%, en 2016 subió a 16,7% y en 2017 bajó levemente a 16,4%. Es decir que entre 2016 y 2017 la reducción fue de 0,3 puntos. Las cifras oficiales refieren que en 2016 el índice de pobreza extrema fue de 18,3% y en 2017 de 17,1%, equivalentes a una disminución de 1,2 puntos.

Aun así, Bolivia mantiene los índices más altos de pobreza a nivel latinoamericano y es considerado así por los países vecinos; se ubica en la posición más desfavorable del grupo de quince países evaluados por la Cepal. Incluso está peor que El Salvador en lo relativo a la tasa de pobreza extrema. La situación de Bolivia se aleja de otros países como Perú, Paraguay y Ecuador, cuyas tasas están entre 15% y 25% y la de pobreza extrema, entre 5% y 10%. Las mejores calificaciones son las de Chile y Uruguay.[2]

En la sesión extraordinaria de la Asamblea Parlamentaria Europeo-Latinoamericana (Eurolat), realizada el 27 y 28 de febrero de 2019 en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, el gobierno central ha declarado: "Hemos reducido la desigualdad; en 2005 el 10% más rico tenía 128 veces más riqueza que el 10% más pobre. En 2018, el 10% más rico tiene 26 veces más que el 10% más pobre", recalcó el entonces presidente Evo Morales, quien explicó también que en 2005 cuatro de cada diez bolivianos vivían en pobreza extrema y no podían satisfacer sus necesidades básicas. "Sin embargo, tras medidas sociales implementadas a partir de la distribución de la riqueza generada en el país, ahora solo dos de cada diez bolivianos viven en esa condición", agregó Morales.

El economista Ernesto Bernal considera que Bolivia ingresó en una etapa de desaceleración económica debido al modelo vigente, razón por la cual se tomaron medidas para resolver los crecientes déficits, la pérdida de reservas y el

2. *https://jubileobolivia.com/Publicaciones/Desarrollo-Humano/Bolivia-donde-menos-bajo-la-pobreza-segun-un-informe-de-la-Cepal*

endeudamiento en aumento, con el objetivo de evitar una recesión.[3] Todos estos factores afectan los indicadores de la pobreza y pobreza extrema.

En este sentido, los cambios debido a la política económica del Estado lograron mitigar la pobreza superficialmente. En la actualidad, sigue siendo uno de los más grandes desafíos que presenta la sociedad boliviana; al respecto el analista Jaime Pérez, de la Fundación Jubileo,[4] detalla que el gobierno debe implementar políticas públicas destinadas a la generación de empleo formal que contemple ingresos suficientes para cubrir las necesidades y que estos sean duraderos. "Durante los años de bonanza, Bolivia mejoró considerablemente la situación de pobreza y pobreza extrema; sin embargo, el gobierno debe aplicar las políticas necesarias para evitar que la gente que salió de ambos segmentos vuelva a caer en ellos, debido al actual contexto de desaceleración económica", considera el experto.

En Bolivia, se vieron casos llamativos de pobreza extrema y que salieron a la luz pública. Eva Quino, de tan solo doce años, murió de hambre en marzo de 2017 en la ciudad de El Alto; es el primer caso visible de muerte por hambre y desnutrición en Bolivia. Según el informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), existen varias causas que generan hambre y desnutrición en los bolivianos. Uno de esos factores es la pobreza, que impide que una familia pueda acceder a servicios básicos o al derecho del trabajo. De acuerdo con el informe del Instituto Nacional de Estadística (INE), publicado el 19 de abril del 2018, la pobreza llegó a su nivel más bajo en 2017, al cerrar con 36,4% frente al 59,9% en 2006, año en el que Evo Morales asumió la presidencia. Según el INE, entre 2016 y 2017 la pobreza en el área rural registró una baja de 1,8 puntos porcentuales, mientras que en el área urbana disminuyó 3,4 puntos porcentuales.

Al respecto, la Fundación Jubileo plantea construir nuevos indicadores de pobreza para que el análisis anual que realiza el INE, al momento de medir esta condición, refleje la realidad del país, y considera que el de "multidimensionalidad" es un concepto que debe incluirse en el debate. Los estudios reflejan el "descuido" por parte de las autoridades al respecto. La pobreza y la pobreza extrema están latentes en toda Bolivia, afectando a los sectores más vulnerables, que son los que más las sufren según muestran los indicadores.

2.3. La cultura urbana popular y el desplazamiento de la dieta andina

En este apartado se analizan los alimentos que se producen en la zona altiplánica, donde se ubica el departamento de La Paz, y debido a la presencia de una

3. *https://m.eldiario.net/?n=39&a=2016&m=04&d=23*

4. Exposición en Conferencia sobre Coyuntura Boliviana y Doctrina Social de la Iglesia, Fundación Jubileo, agosto de 2011.

nueva cultura urbana popular, el *marketing* y la globalización, la comida rápida o chatarra hasta hace poco estaba entre los productos alimentarios preferidos entre las personas que habitan esa zona del país.

Los antepasados de los actuales pueblos indígenas de la región andina disfrutaban de una gran diversidad de alimentos de origen animal y vegetal de producción local. Esa producción aportaba una dieta sana y equilibrada, pero por diferentes factores hoy esos hábitos de consumo se han ido modificando, desplazados por productos refinados y transgénicos que no tienen alto valor nutricional.

Según Nelson Tapia y Gustavo Saravia (1997), hasta 1990 se habían reconocido en América un total de 235 especies de papa, entre silvestres y cultivadas. Bolivia es parte del centro de origen de la papa donde la diversidad genética es alta. Otro alimento que en los últimos años ha adquirido notable importancia es la quinua, que se ha internacionalizado y por ello queda sujeta a los precios de importación y exportación para el consumo interno del país. Con 69 variedades locales, se caracteriza por su alta capacidad de adaptación al ecosistema andino, con condiciones climáticas extremas y diferentes tipos de suelo. Asimismo, existen tubérculos o raíces (oca, papalisa, isaño, maca, chuño, tunta, tarwi, cañawa); entre las carnes, mencionamos las de cerdo, llama, oveja.

En este punto, la producción de alimento está sujeta a las estaciones y variaciones climáticas como heladas, granizos, sequías, en regiones donde el cambio climático afecta más al no contar muchos municipios con gestión de riesgos, y que además impacta en el número de cosechas que se realicen. En este sentido, la cantidad y la variedad de alimentos que se produzcan para abastecer al departamento de La Paz dependen de diversos factores: climáticos, económicos (pobreza), entre otros.

2.4. La comida chatarra

Los alimentos considerados chatarra son aquellos que no necesitan preparación adicional antes de ser consumidos, aunque esta característica no los define automáticamente. En este grupo de alimentos se incluyen los siguientes: productos en cuya elaboración se utiliza mucha grasa y azúcar; productos que son sometidos a procesos industriales y se venden empacados, y en muchos casos no necesitan refrigeración, y alimentos que poseen un período de caducidad prolongado, precio relativamente barato, y cuya amplia distribución comercial los hace muy accesibles.

La comida chatarra, también conocida como comida basura, contiene por lo general altos niveles de grasa, sal, azúcares y otros elementos que estimulan el apetito y la sed, lo que favorece el gran interés comercial para los establecimientos que los venden.

Entre las características de este tipo de comida y que explican su popularidad mencionamos las siguientes: tienen buen sabor, aunque no son de calidad ni

nutritivas; son baratas y accesibles a la economía familiar; son fáciles de preparar; son cómodas para ingerir en la calle o lugares públicos; cuentan con amplia distribución comercial; tienen una publicidad agresiva; su empaque permite ingerirla en cualquier lugar; son de bajo costo y muy apetecibles por el uso excesivo de condimentos, como el glutamato monosódico (potenciador del sabor) o la tartracina (colorante alimentario). Por todo ello, se puede plantear que las personas no saben con exactitud qué es bueno, malo o regular cuando eligen y consumen sus alimentos.

La comida chatarra se relaciona con la obesidad, las enfermedades cardíacas, la diabetes tipo II, las caries y otros males.

Las empresas multinacionales brindan en una etiqueta la información respectiva al contenido del producto, valor nutricional, origen y otros datos –como conservantes, colorantes artificiales y saborizantes, etc.–, pero la mayoría de los consumidores no le da importancia a esta advertencia. El aceite de soja, la canola, el maíz y otros ingredientes tienen un alto riesgo adicional de ser genéticamente modificados y, por lo tanto, contaminados con glifosato. Los conservantes alargan la vida útil de los alimentos, lo que aumenta las ganancias del fabricante. La mayoría de estos conservantes están relacionados con problemas de salud, cáncer, reacciones alérgicas (Colque y Jarro, 2015).

En este sentido, hablar de alimentación también es hablar de nutrición.[5] Las tendencias recientes de aumento de los índices de malnutrición se atribuyen cada vez más a las transformaciones económicas y a los cambios de estilos de vida, en un sistema que se ha industrializado rápidamente; realidad no ajena a la alimentación del universitario.

Empecemos por definir la malnutrición. Según la FAO (2014), se trata de una condición fisiológica anormal causada por el consumo insuficiente, desequilibrado o excesivo de los micronutrientes que aportan energía alimentaria (hidratos de carbono, proteínas y grasas) y los macronutrientes (vitaminas y minerales) que son esenciales para el desarrollo cognitivo y físico, que se traduce en lo siguiente:

5. El proceso mediante el cual el organismo absorbe y transforma los nutrientes ingeridos en sustancias químicas más simples que se utilizan en la formación de tejidos y la regulación del metabolismo para aportar la energía necesaria para el óptimo funcionamiento del ser humano.

- *Subalimentación y desnutrición*: ingesta de alimentos que es insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria.
- *Deficiencias de micronutrientes*: deficiencias en una o más vitaminas y minerales esenciales.
- *Sobrenutrición y obesidad*: una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede perjudicar a la salud.

La malnutrición se entiende como escasa alimentación, pero en realidad significa alimentación de mala calidad. Las personas que padecen la condición de malnutridos tienen deficiencias de hierro, vitamina A, yodo, zinc. La malnutrición está asociada al consumo excesivo de calorías provenientes de alimentos que contienen grasas sólidas o azúcares añadidos, con poco o ningún nutriente. Por tanto, el mundo afronta el grave problema de que su población consume escasos alimentos nutritivos o demasiados alimentos carentes de vitaminas.

3. Factores determinantes en la elección de alimentos

El consumo de alimentos está condicionado por numerosas influencias socioculturales, hábitos y patrones alimentarios, el nivel educativo, la publicidad, la estructura familiar, la cual desempeña un papel fundamental en la crianza de niñas y niños. Sin embargo, al pasar los años y alcanzar la adolescencia, pierde relevancia. El grupo de amigos y las relaciones sociales, la publicidad de los medios de comunicación como radio, televisión, internet, celular, se convierten en condicionantes claves de los hábitos alimentarios de los universitarios.

El ingreso a la Universidad genera una serie de cambios en la vida de las personas jóvenes, que van desde separarse de su familia en el caso de las y los estudiantes que tienen que desplazarse y dejar sus hogares, a adaptarse a nuevas normas, compañeros de estudio, niveles elevados de estrés y manejo del tiempo. Dentro de estos cambios, la alimentación resulta uno de los menos visibles, pero genera mayores problemas en la salud a mediano y largo plazo, por la actividad física y mental que las y los estudiantes desarrollan.

Entre los principales factores que influyen e intervienen en la adopción de hábitos alimentarios y que son determinantes para una calidad de vida saludable, el principal es obviamente el factor biológico, pero lo que decidimos comer no está determinado únicamente por las necesidades fisiológicas o nutricionales. Algunos de los otros factores que influyen en la elección de los alimentos son los siguientes:

- Factores económicos: el precio, los ingresos y la oferta en el mercado.
- Factores culturales.
- Factores sociales: la familia, los compañeros de la Universidad y los patrones de alimentación.

3.1. Factores económicos

El nivel socioeconómico determina el acceso a servicios básicos como la vivienda, la alimentación, la salud, la educación, la vestimenta, el estado nutricional y, por ende, la calidad de vida de una persona (Hammerly, 1992).

El precio de los alimentos, la forma y el lugar de compra y la frecuencia de consumo de frutas y verduras en mucho dependerán de la situación económica en la que se encuentre cada familia.

Sin duda, el costo de los alimentos es uno de los principales factores que determinan la elección de estos. El hecho de que el costo sea excesivo o no depende fundamentalmente de los ingresos y del estatus socioeconómico de cada persona, además de los precios establecidos por las grandes corporaciones y la oferta del mercado.

3.2. Factores culturales

Los factores culturales también presentan una influencia en los hábitos alimentarios de las personas. Las tradiciones culturales relacionadas con la alimentación se fundamentan en los recursos naturales disponibles, en las formas sociales y religiosas, en las prácticas gastronómicas, en las celebraciones, en la transmisión de procedimientos culinarios a lo largo de las generaciones, a las modas marcadas por el marketing y la publicidad (Jiménez-Benítez, Rodríguez-Martín y Jiménez-Rodríguez, 2010). En este sentido, las condiciones culturales se verán modificadas por los progresos científicos, tecnológicos, educativos, sanitarios, y por las nuevas formas de organización social y las diferentes redes sociales.

Las tradiciones, los hábitos, las costumbres, la cultura y la educación desempeñan un papel fundamental en el concepto tradicional "buen vivir". Productos nativos, como cañahua, quinua, tarwi, carne de llama, etc., están desapareciendo en el consumo urbano debido a la oferta del mercado de productos con alto contenido de grasa e hidratos de carbono, habituales en el consumo cotidiano de los jóvenes universitarios.

3.3. Factores sociales

El mercado impone al consumidor determinados alimentos en función de los costos de la canasta familiar. Una alimentación deficiente puede provocar tanto una nutrición insuficiente (déficit de micronutrientes) como un exceso de alimentación (consumo excesivo de energía que ocasiona sobrepeso y obesidad). Se trata de problemas a los que se enfrentan diferentes sectores de la sociedad, por lo que se requieren diferentes niveles de especialización, dotes y diferentes métodos de intervención.[6]

Es un hecho ampliamente aceptado que la familia es importante a la hora de tomar decisiones en materia de alimentación, dado que es la que impone cuáles serán los hábitos alimentarios que se irán transmitiendo de la generación adulta a las nuevas generaciones.

La cantidad de alimentos que se ingieren en casa es menor, pues cada vez más hay una mayor proporción de alimentos que se consumen fuera de ella; por ejemplo, en la Universidad, en el trabajo o en la calle. La disponibilidad de alimentos saludables en casa y fuera de casa incrementa el consumo de comida chatarra. Por desgracia, en muchos entornos de trabajo y escolares el acceso a opciones alimentarias saludables es escaso. Esta situación se ha institucionalizado en la Universidad, porque la ingesta de alimentos con exceso de hidratos de carbono es una cuestión cotidiana.

Los factores sociales se refieren a las influencias que una o más personas tienen sobre la conducta alimentaria de otras personas, sea directamente (compras de alimentos) o indirectamente (aprendizaje a partir de la conducta de otros), y se trate de una influencia consciente (transferencia de creencias) o subconsciente. Incluso cuando comemos solos, nuestra elección de alimentos se ve influenciada por factores sociales; se desarrollan actitudes y hábitos mediante la interacción con otras personas, la cultura y el *marketing*. Sin embargo, cuantificar las influencias sociales, culturales y el *marketing* sobre la ingesta o el consumo de alimentos resulta difícil, ya que las influencias que las personas tienen sobre la conducta alimentaria de los demás son variadas y, además, porque la gente no es necesariamente consciente de las influencias sociales que se ejercen sobre su propia conducta alimentaria.

6. *http://www.eufic.org/articicle/expid/review-food-choise/.*

4. Realidad alimentaria de los estudiantes en la Universidad Mayor de San Andrés

4.1. Patrones alimentarios

Como hemos dicho, la alimentación está influida por la familia, el nivel educativo, la cultura, la economía, las relaciones interpersonales, la publicidad y los medios de comunicación (Jiménez-Benítez, Rodríguez-Martín y Jiménez-Rodríguez, 2010).

Los patrones de consumo de alimentos, el consumo de alimentos preferidos y las formas de preparación están influenciados por condiciones socioeconómicas, culturales, demográficas y por la incorporación de nuevos servicios en la alimentación y publicidad (Morón y Shetjman, 1997; Latham, 2002).

Según Felipe Torres y Yolanda Trápaga (2002), los patrones alimentarios hacen referencia al conjunto de productos o alimentos que un individuo, una familia o grupos de familias consumen de manera frecuente, en promedio por lo menos una vez al mes, o a que dichos productos tengan un arraigo tal en las preferencias alimentarias que puedan ser recordados por lo menos veinticuatro horas después de consumirse.

Un patrón alimentario se caracteriza por la preferencia de ciertos alimentos, que conforman los hábitos en las comidas de una población. Los patrones alimentarios se forman y se aprenden mediante un proceso que ocurre a edades tempranas.

Se ha observado que existe falta de información en alimentación y nutrición. Algunos de los problemas identificados son los malos hábitos alimentarios, la inadecuada combinación de alimentos, la deficiente cantidad y calidad con relación a las necesidades nutricionales y, en algunos casos, la falta de actividad física y la oferta disponible en el mercado (Ministerio de Salud y Deportes, 2013a).

Gran parte de los jóvenes tienen un perfil de consumo de alimentos basado en los siguientes criterios: sencillez, rapidez y comodidad en la preparación, presupuesto muy limitado destinado a la alimentación y forma no convencional de consumo, es decir, compaginan el acto de comer con otro tipo de actividades (ver televisión, escuchar radio, leer, etc.), su sentido del horario de las comidas es corto y desordenado. Los universitarios pueden comer a cualquier hora y la dieta suele acomodarse a sus exigencias y ritmos de trabajo o estudio, desocupación; en pocas ocasiones comparten la comida con la familia. El consumo de alimentos fuera del hogar, por razones de precio y de identidad con su grupo, suele producirse en lugares como la calle, las plazas, el patio de la facultad, incluso en las mismas aulas.

Yecid Umacayo, jefe de la Unidad de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud,[7] informó que el consumo de comida chatarra en Bolivia se incrementó en los últimos quince años 200%: "Bolivia ha incrementado en 180% a 200% el consumo de comida chatarra en los últimos quince años, y como pasa en toda la región es por la comida chatarra, alimentos no saludables con alto contenido de azúcar, gaseosa, frituras con mucha grasa y sal principalmente".

En su mayoría, por los bajos costos, la comida chatarra pertenece a una marca y es altamente publicitada, pero también la hay producida de manera artesanal: salteñas, tucumanas, rellenos (en sus variedades), sopitas de fideo, sándwiches, variedad de golosinas dulces y saladas, frituras, pipocas, chizitos y gaseosas que, al ser baratos, son accesibles y se ofrecen en abundancia en los alrededores de la Universidad. La mayor parte de los ingredientes en estos productos son aditivos, como estabilizadores, emulsificantes y solventes; el aporte nutritivo es el azúcar (u otros carbohidratos) o la grasa, con un escaso o nulo contenido de proteínas, fibra, vitaminas y minerales. En resumen, son fuente de calorías vacías.

Los cambios de vida en la sociedad repercuten en la familia. En la actualidad, padre y madre trabajan, y en el mercado se ofrecen muchos alimentos elaborados y a bajo costo. Esta situación ha influido en la alimentación de los jóvenes universitarios y, poco a poco, las comidas caseras han sido sustituidas por productos altos en azúcar, grasa, sodio e hidratos de carbono, que prevalen en los fideos o el arroz que se compran listos para consumir. Aunque logran saciar el hambre, aumentan la posibilidad de padecer malnutrición y no asegurar los requerimientos diarios para evitarla.

Las papas fritas son la comida preferida de una buena parte de los universitarios que estudian cerca del Monoblock Central, según el reporte del Centro de Educación e Información para la Salud (CEIS).[8] Según este informe, cada media hora un promedio de cincuenta estudiantes adquiere tal producto, cuyo precio oscila entre 5 y 10 pesos bolivianos, dependiendo de las porciones.

En la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, la comida preferida son las sopitas de fideo, cuyo precio oscila entre 3 y 5 pesos bolivianos. Está compuesta por fideos con maní y puede ser acompañada por huevo, salchicha o silpancho (mezcla de carne molida y pan). También se venden salteñas, tucumanas y rellenos a un precio similar.

El consumo de estos productos es de gran demanda entre las diez de la mañana y el mediodía, ya que la mayoría de los estudiantes no tiene el hábito de desayunar, alegando el factor tiempo como impedimento para hacerlo. La mayoría de los estudiantes universitarios emigra de la ciudad de El Alto o zonas periféricas hacia la UMSA, que se halla en pleno centro de la ciudad de La Paz. El horario

7. Umacayo explicó que este dato es resultado de una encuesta que realizó la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la FAO.

8. *http://www.inforse.com.bo/la-umsa-promueve-y-sensibiliza-a-la-comunidad-universitaria-a-prevenir-la-diabetes*

de entrada de la primera clase es a las 7.30 y se extiende hasta las 9 a.m.

Sea dentro o fuera de los predios universitarios, incluyendo el comedor universitario, se aprecia la poca disponibilidad de alimentos saludables. El expendio de comida chatarra (en todas sus variedades) es notablemente mayor; además, es accesible a la economía del estudiante y fácil de adquirir, ya que vendedores ambulantes, kioscos, anaqueles, restaurantes la venden. A simple vista se aprecia la falta de inocuidad alimentaria.[9]

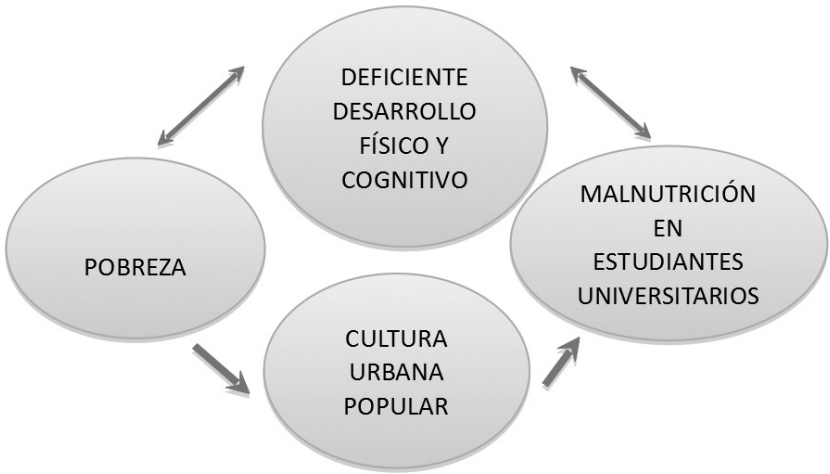
Los kioscos y anaqueles están a cargo de la Unidad de Mercados y Comercio en Vía Pública del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, que trabaja con la Guardia Municipal. Los vendedores constituyen un sector gremial que surgió a principios de la década de 1980, como consecuencia de la desocupación del país. Actualmente existe una base de datos que los contabiliza: 50.000 comerciantes legales y 100.000 ilegales. Si bien autoridades de gobierno y municipales han reiterado la intención de regular la venta de alimentos en lugares públicos y aún más en predios universitarios, hasta el día de hoy no se ha concretado ninguna normativa que la regule. Es más, en la UNSA no se cuenta con normativa específica que regule de manera precisa y con el respaldo de políticas públicas la alimentación de sus estudiantes.

La licitación de kioscos y anaqueles dentro de la Universidad está regulada por la resolución del Honorable Consejo Universitario 511/12, bajo el título Reglamento Específico de Administración Descentralizada de Espacios físicos en la Universidad Mayor de San Andrés. En el capítulo de licitaciones para los comedores, café-comedores, cafeterías, kioscos de alimentos y golosinas contempla, entre los requisitos, los precios unitarios de los productos ofertados, incluyendo la propuesta de tarifa y el espacio, siendo una norma de carácter técnico que está sujeta a la oferta y demanda de productos. Pero el reglamento no regula la calidad ni el valor nutricional de los alimentos.

Los estudiantes en su mayoría están conscientes de que no se alimentan adecuadamente. Entre los principales factores están los económicos y el tiempo. Esto dificulta el proceso de aprendizaje, el panorama es claro: el estudiante que no desayuna adecuadamente no podrá asimilar toda la clase que dura una hora y media aproximadamente, y esto inevitablemente afecta su rendimiento académico. Según datos de la División de Sistemas de Información y Estadística de la Universidad, existen 12.733 estudiantes con permanencia de once años, que no han concluido sus estudios universitarios. Un estudiante regular egresado termina la carrera en cinco años aproximadamente, a esto le sigue la titulación a través de

9. La inocuidad alimentaria es la ausencia, o la presencia en niveles seguros y aceptables, de elementos peligros en los alimentos, y que puedan dañar la salud de los consumidores. Los peligros transmitidos por los alimentos pueden ser de naturaleza microbiológica, química o física, y con frecuencia no se advierten a simple vista: bacterias, virus, etc. Por ello es fundamental garantizar alimentos seguros en cada etapa de la cadena alimentaria desde la producción hasta la cosecha.

las distintas modalidades de uno a tres años, reflejo del rendimiento académico.



5. Alimentación saludable para una vida saludable

¿Cómo debería ser la alimentación del joven universitario? Una alimentación equilibrada, que asegure un organismo sano, es aquella en la que se consumen alimentos sanos y diversos. Para la alimentación saludable, que aporte todos los nutrientes esenciales, se debe tomar en cuenta lo siguiente: no se debe confundir, pues no todas las verduras, tomates, hortalizas y frutas son saludables y buenos alimentos, los provenientes de semillas transgénicas o los que durante su proceso de cultivo han recibido productos químicos, afectando a la salud humana.

Una persona bien alimentada tiene más oportunidades de desarrollarse plenamente, vivir con salud, aprender y trabajar mejor, y protegerse de enfermedades.

El Programa de Desarrollo Integral Interdisciplinario (PRODII) indica que la alimentación debe tener las siguientes características:

- Debe ser completa: incluir productos de todos los grupos alimentarios. Al combinarlos, estos aportan los nutrientes necesarios, tanto macronutrientes (carbohidratos, grasas y proteínas) como micronutrientes (vitaminas y minerales).
- Debe ser equilibrada: se deben consumir cantidades apropiadas de alimentos, sin excesos.
- Debe ser suficiente: debe cubrir las necesidades del organismo para asegurar las funciones vitales y mantener el peso corporal adecuado.

- Debe ser variada: la mezcla de diferentes alimentos proporcionará los aportes de vitaminas y minerales que el organismo necesita.
- Debe ser adecuada para cada individuo: debe estar en función de las necesidades del individuo (edad, sexo, actividad, historia clínica, constitución corporal, hábitos alimentarios, época del año, etc.).

6. Conclusiones

Los temas respecto de alimentación y nutrición, dentro del marco de la salud, son abordados de distinta manera en las trece facultades y las 54 carreras. Algunas han mostrado avances en torno a concientizar sobre la cuestión, y excepcionalmente en algunos casos a garantizar una alimentación saludable para el estudiante universitario.

Las facultades que se dedican a hacer investigaciones y a abordar este tipo de temas de manera especializada no logran difusión en la comunidad universitaria, lo cual dificulta el acceso a la información. Esto puede pasar desapercibido por las mismas autoridades universitarias. Si bien existen programas como el Programa Médico-Estudiantil (Promes) o la Beca Comedor en cuanto a acciones por parte de la Universidad que velan por la salud de los estudiantes, aun presentan desafíos en calidad y cobertura, respectivamente.

Esta problemática ha sido abordada en la mayoría de las universidades europeas, y muchas universidades latinoamericanas, al menos las principales de la región. Un ejemplo en América Latina es la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que desde 2010 realiza encuestas con muestras pequeñas de su alumnado. Estas indican un cambio en los hábitos alimentarios y estilos de vida con mayor porcentaje de personas con exceso de peso, según afirma María del Rocío Fernández Suárez, del Programa Universitario de Alimentos (PUAL) de la UNAM.

A partir del 2016, bajo la Campaña de Alimentación y Salud para Universitarios,[10] se contribuye a que los estudiantes de la UNAM adopten hábitos saludables a través de charlas, talleres, videos, actividades lúdicas y más. Con este mismo objetivo, en el transcurso de los últimos cuatro años el PUAL ha participado en al menos 54 actividades diferentes, logrando atender a un promedio de 2.400 alumnos de bachillerato y licenciatura; con un objetivo adicional: se valorará el estado de nutrición de una muestra representativa con el fin de identificar a jóvenes vulnerables o que requieren algún tipo de intervención.

Lo interesante del proyecto es la encuesta dietética en línea dirigida a las y los estudiantes. Con la información obtenida se evaluarán la dieta y los hábitos

10. www.dgcs.unam.mx

de las y los estudiantes. Asimismo, se les dan recomendaciones particulares. Dentro de los aspectos favorables, además del uso de plataformas digitales y la interrelación de diversas facultades para este fin, se trabaja en la revalorización de la dieta tradicional mesoamericana.

Desde la experiencia de esta investigación, la malnutrición se convierte en un hábito más para el estudiante universitario.

Hemos llegado a las siguientes conclusiones:

- En Bolivia se observa que los estudiantes universitarios han disminuido el consumo de alimentos nutritivos (v. gr. quinua, cañawa, tarwi, carne de llama, chuño) y han incorporado el consumo en exceso del arroz y fideo, añadiendo alimentos procesados como papas fritas.
- Los alimentos señalados anteriormente no aportan al sistema nutritivo porque se los considera carbohidratos que solo sirven para obtener saciedad, pero no para nutrir.
- Se debe recalcar que Bolivia es un país subdesarrollado donde el índice de extrema pobreza alcanza el 18,3%, factor que determina que los estudiantes consuman alimentos de bajo costo, lo cual incide en su rendimiento académico.
- Finalmente, este problema fundamental es inadvertido por las autoridades universitarias, quienes no plantean políticas que puedan remediar la situación.

Asimismo, se propone la puesta en marcha de políticas específicas por parte de la Universidad expresadas en la creación de una normativa que regule la calidad y el precio de los alimentos dentro de las facultades y los predios universitarios, a un costo accesible, y que, al mismo tiempo, se goce de una institucionalización y bienes públicos destinados a este fin. Para efectivizarla, se requieren *políticas de prevención y tratamiento* para incentivar el desarrollo de hábitos alimentarios saludables

En este sentido, a través de los diferentes tipos de titulación, se debe fomentar la investigación en temas que involucren el derecho a la alimentación y que este sea accesible a la comunidad universitaria en su totalidad. Es preciso crear conciencia sobre la alimentación saludable, que las y los estudiantes asuman la responsabilidad de velar por su salud, por su bienestar, para así mejorar sus niveles de vida, lo cual inevitablemente va a contribuir aún mejor al desarrollo del país.

Los alimentos señalados anteriormente no aportan al sistema nutritivo porque se los considera como carbohidratos que solo sirven para obtener saciedad, pero no para nutrir.

Es preciso crear conciencia sobre la alimentación saludable, y que las y los estudiantes asuman la responsabilidad de velar por su salud, por su bienestar,

para así mejorar sus niveles de vida, lo cual inevitablemente va a contribuir aún mejor al desarrollo del país.

7. Referencias

Colque, B. y G. Jarro (2015), "Cartilla de nutrición: consumo responsable para una correcta alimentación", PRODII.

Delgado B., F. y M. Delgado A. (2014), *El vivir y comer bien en los Andes bolivianos: aportes de los sistemas agroalimentarios y las estrategias de vida de las naciones indígenas a las políticas de seguridad y soberanía alimentaria*, La Paz, Agruco-Plural.

Ensin (2010), "Patrones alimentarios y su relación con el exceso de peso en Colombia: estudio a profundidad a partir de la ENSIN 2010", Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Medicina Instituto de Salud Pública Maestría de Salud Pública.

FAO (1996), "Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial y plan de acción", Cumbre Mundial sobre Alimentación (disponible en *http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm*).

– (2014), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*, Roma.

Fundación Alternativas (2015), "Misión: fomentar alternativas sostenibles para una mayor seguridad alimentaria en Bolivia, uniendo esfuerzos cívicos, públicos y privados en el diseño y la aplicación de políticas públicas, programas e iniciativas de producción y consumo de alimentos ecológicos" (disponible en *www.Alternativascc.Org.Info@Alternativascc.Org*).

Fundación Jubileo Bolivia (2019), "Donde menos bajó la pobreza, según un informe de la Cepal", 10 de marzo (disponible en *https://jubileobolivia.com/Publicaciones/Desarrollo-Humano/Bolivia-donde-menos-bajo-la-pobreza-segun-un-informe-de-la-Cepal*).

Pérez, J. (2011), *Reducción de pobreza*, La Paz, Fundación Jubileo, 29 de agosto (disponible *en https://jubileobolivia.com/Publicaciones/pronunciamiento-de-organizaciones-e-instituciones-de-la-sociedad-civil-de-bolivia/reducci%C3%B3n-de-pobreza*).

Jiménez-Benítez, D., A. Rodríguez-Martín y R. Jiménez-Rodríguez (2010), "Análisis de determinantes sociales de la desnutrición en Latinoamérica", *Nutrición Hospitalaria* (disponible en *http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0212-16112010000900003&lng=es&tlng=es*).

Hammerly, M. (1992), *Viva más y mejor alimentándose correctamente*, Buenos Aires. Sudamericana.

Colque, B. y G. Jarro (2015), "Cartilla de nutrición. Consumo responsable para una correcta alimentación", PRODII.

Latham, M.C. (2002), *Nutrición humana en un mundo en desarrollo*, Roma, FAO.

Matthews, C. (2015), "Estado de situación: Bolivia, seguridad alimentaria y pobreza urbana", Fundación Alternativas, agosto.

Ministerio de Salud y Deportes (2013a), *Guía alimentaria para las y los adolescentes*, La Paz.

– (2013b), *Bases técnicas de las guías alimentarias para la población boliviana*, La Paz.

Morón, C. y A. Schejtman (1997), "Evolución del consumo de alimentos en América Latina", en FAO, *Producción y manejo de datos de composición química de alimentos en nutrición*, Santiago de Chile.

Ortiz Gómez, A., S. Vázquez-García y M. Montes-Estrada (2005), "La alimentación en México: enfoques y visión a futuro", *Estudios Sociales. Revista de investigación científica*, 13 (25).

OPS-OMS (2015), *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*, Washington, 2015.

Prosalus (2004), campaña "El derecho humano a la alimentación: urgente", revisión del objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, septiembre.

Tapia, N. y G. Saravia (1997), *Biodiversidad en papas amargas*, Cochabamba, Agruco.

Torres, F. y Y. Trápaga (coords.) (2001), *La alimentación de los mexicanos en la alborada del tercer milenio*, Ciudad de México, UNAM.

UNAM (2015), *Boletín*, 20 de diciembre (disponible en *https://www.clikisalud.net/lanzan-campana-de-alimentacion-y-salud-para-universitarios/#:~:text=La%20Universidad%20Nacional%20Aut%C3%B3noma%20de,vida%20saludables%20entre%20los%20universitarios*).

Capítulo 5

Políticas públicas brasileiras para o atendimento ao ODS 12.3: a experiência do município de Joinville, Brasil, para a redução do desperdício de alimentos

Gabriella Natallia Corrêa Kerber, Suiany Zimermann Bail, Yoná da Silva Dalonso e Fernanda Brandão Lapa

1. Introdução

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 12 visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. Sua meta 3 estabelece a redução, pela metade, do desperdício de alimentos per capita mundial, nos níveis de varejo e do consumidor, meta intimamente ligada ao ODS 13: Ação contra a mudança global do clima, e ao ODS 2: Fome zero e agricultura sustentável.

A *Food and Agriculture Organization* (FAO), define desperdício de alimentos como a diminuição da massa de alimentos para o consumo humano ocorridas durante a distribuição e o consumo. Trata-se de um problema global pois estima-que no mundo são desperdiçados 1.300 milhões de toneladas por ano, o equivalente a 1/3 da produção de alimentos para o consumo humano. Na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) o desperdício ultrapassa os 127 milhões de toneladas por ano (FAO, 2016). No Brasil o cenário não é diferente, em um estudo recente foi constatado um valor de 128,8 Kg desperdiçados por ano por família no Brasil, colocando o Brasil entre os países que mais desperdiçam no mundo, acima da média Europeia de 23 Kg anuais (Porpino *et al.*, 2018), coexistindo de forma paradoxal com uma realidade de insegurança alimentar. Ademais, diante das questões econômica, ética e ambiental que envolvem o desperdício de alimentos e considerando o compromisso assumido pelo Brasil na Agenda 2030, faz-se relevante analisar o cenário da meta 12.3 em termos de legislações e políticas públicas federais, estaduais e municipais.

Os Documentos Temáticos elaborados pela ONUBR, de julho de 2018, evidenciam que, ao longo dos últimos anos, o Estado brasileiro tem trabalhado

para a implementação do ODS 12 de forma transversal, com o estabelecimento ou aprimoramento de leis e políticas públicas, como a Política Nacional da Biodiversidade (PNB); a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC); a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), entre outras. Entretanto, referidos avanços apresentam diversos desafios, como a necessidade de investimento na municipalização das ações, tendo em vista das grandes disparidades observadas na produção e consumo sustentáveis em diferentes regiões do país (ONU BR, 2018). Conhecer as estratégias de iniciativa governamental e também da sociedade civil a nível local, é fundamental para entender o atual cenário e propor uma melhor articulação entre os diversos atores com consequente uniformidade no desenho de indicadores e promoção do alcance dos resultados.

Diante dessa problemática, surgem as seguintes questões de pesquisa: a) O que existe de legislação e políticas públicas no Brasil que visem ao cumprimento do ODS 12.3? b) Qual o cenário do município de Joinville neste contexto? c) Quais medidas podem ser implementadas a nível local para o cumprimento da redução do desperdício de alimentos?

Ao procurar responder os presentes questionamentos o trabalho objetiva analisar as políticas públicas do Brasil para atendimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 12.3, a partir da perspectiva do município de Joinville. Para isso a pesquisa foi estruturada nas seguintes etapas: Análise da legislação e políticas públicas a nível nacional, estadual e municipal; Identificação do volume de desperdício de alimentos em Joinville; Construção de medidas para redução do desperdício de alimentos no município de Joinville aprimoradas com a participação do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN); Socialização das recomendações propostas com poder público e *stakeholders* relacionados, a fim de contribuir para o desenvolvimento de Políticas Públicas para atingimento da ODS 12.3 em âmbito local.

2. Marco metodológico

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa exploratória qualitativa e quantitativa desenvolvida em diferentes etapas, iniciando pelo levantamento bibliográfico de legislação e políticas públicas relacionadas a ODS 12.3 a nível nacional, estadual e local. A segunda etapa é um levantamento de dados retrospectivos quanto aos números de desperdício e geração de resíduo sólido orgânico no município, na base de dados do poder público e nas organizações que atuem na coleta e doação de alimentos. Por fim a terceira etapa consiste na elaboração de uma análise *ex ante* com os dados levantados a fim de auxiliar

Joinville na construção de medidas para redução do desperdício de alimentos no município.

A análise *ex ante* é uma avaliação diagnóstica para construção de políticas públicas que visa o refinamento das ações antes da implementação, potencializando os resultados futuros (Khander, 2010). Para esta análise os dados levantados anteriormente foram compilados de acordo com o *Checklist* do guia Prático de análise *ex ante* elaborado pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência, Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2018), sendo considerado apenas o primeiro item do *checklist* denominado: "Diagnóstico do problema" (Apêndice 1). Essa análise foi enviada ao CONSEAM e a Câmara Legislativa do município, juntamente com um pedido de apoio para realização de uma conferência sobre desperdício de alimentos a fim de compartilhar os resultados com poder público e sociedade e promover a discussão do tema.

2.1. O município de Joinville

A cidade de Joinville fica localizada em Santa Catarina, na região Sul do Brasil, e é a maior cidade do estado, "responsável por cerca de 20% das exportações catarinenses. Em 2017 ficou na 45ª posição entre os maiores municípios exportadores do Brasil e 2º lugar no Estado. É também polo industrial da região Sul, com volume de receitas geradas aos cofres públicos inferior apenas às capitais Porto Alegre (RS) e Curitiba (PR), estando em 30º lugar no ranking do PIB nacional. A cidade concentra grande parte da atividade econômica na indústria com destaque para os setores metalmecânico, têxtil, plástico, metalúrgico, químico e farmacêutico. O Produto Interno Bruto de Joinville também é um dos maiores do país, em torno de R$ 25.599.407,00 por ano (IBGE/2017)" (Prefeitura de Joinville, 2018a).

A base do setor primário do município de Joinville é a agricultura familiar, onde cerca de 97% das propriedades tem menos que 50 hectares. O cultivo é predominantemente de arroz, banana e hortaliças. A zona rural da cidade conta com uma área de 89.549 hectares, utilizados para lavouras, reflorestamentos, pastagens e florestas (Prefeitura de Joinville, 2018b). São 6.677,907 hectares entre lavouras permanente, temporária, sistema agroflorestais e plantio em palha, que produziram mais de 42.758,421 toneladas de frutas e verduras em 2017 (IBGE, 2018a).

A cidade possui um índice de desenvolvimento Humano (IDH) de 0,809, considerado alto. Apresentou uma evolução no quadro social entre os anos de 1991, 2000 e 2010, reduzindo as taxas de pobreza para 0,29 % de extremamente pobres, e 1,67% de pobres, mantendo uma constância no índice de Gini, sendo

este em 2010, 0,49 o que aponta para a uma desigualdade social quanto a concentração de renda, semelhante ao cenário nacional. Em 2017, o salário médio mensal era de 2.9 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 39,3% (IBGE) e a porcentagem de vulneráveis à pobreza era de 7,98 % (PNUD, IPEA e FJP, 2013).

3. Desenvolvimento

3.1. O desperdício de alimentos e o impacto nas políticas públicas para o desenvolvimento sustentável

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 12 visa assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis e sua meta 3 estabelece a redução, pela metade, do desperdício de alimentos per capita mundial, nos níveis de varejo e do consumidor.

Assim como acontece com os direitos, os ODS são traduzidos em um texto para que sejam expressos a todos e todas e tornem concretas suas garantias. No caso dos ODS, a sistematização em metas, também possui a intenção de assegurar sua efetivação, mas não significa dizer que os Estados devem somente cumprir somente as metas ou mesmo os ODS de forma isolada. A presente pesquisa possui um olhar universalizante para toda a Agenda 2030 e a opção pela meta 3 do Objetivo 12 é apenas uma seleção estratégica para tratar de forma específica o desperdício de alimentos, mas sem desconsiderar a Agenda como um todo.

Dito isso, a Meta 12.3 é dividida em dois subindicadores: a) o índice de perdas de alimentos: que trata das perdas pós-colheita que ocorrem desde a produção até, sem incluir, o nível de varejo; e o b) índice de desperdícios de alimentos: que trata das perdas/desperdícios que ocorrem em nível de varejo e do consumidor (FAO, 2019).

Há um esforço mundial em buscar indicadores e avaliações para a Agenda 2030, de forma a tornar mais exigíveis esses direitos expressos nos ODS. Uma dessas ações é a *SDG Indicators* (UN, 2019), plataforma de disseminação do Banco de Dados de indicadores desenvolvida pela Organização das Nações Unidas (ONU), elaborada para o relatório anual do Secretário-Geral sobre "Progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável". Mesmo nessa Plataforma, ainda não há qualquer indicador para o índice de desperdício de alimentos (o subindicador "b"). Logo, pesquisas no sentido de levantar as políticas públicas existentes e, de modo geral, os esforços empreendidos para o atendimento ao ODS 12, meta 3, são de grande relevância tanto em âmbito local (Joinville, Santa Catarina), nacional (Brasil), regional (América Latina e Caribe), quanto global.

De acordo com a FAO, a construção participativa de políticas públicas, normas técnicas e leis, é essencial para melhorar a governança dos países para a prevenção e redução do desperdício de alimentos (DA); Existem várias metodologias aplicáveis à estimativa de DA; através da articulação de comitês nacionais e espaços de trabalho intersetoriais, os países da região conseguem elaborar estratégias de ação nacionais, a partir de uma perspectiva compartilhada; com a construção de um Código Internacional de Conduta para a Prevenção e Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos na América Latina e Caribe, oferecem ao mundo uma visão comum para enfrentar essa problemática, fortalecendo o caminho para acabar com a fome até 2030 (FAO, 2017).

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente sugere prioridades a serem observadas pelos Estados para a construção de políticas sobre PDA. Elas vão desde a prevenção, redução e aproveitamento, utilização e reciclagem e reposição, até o descarte de alimentos e a eliminação. Ou seja, abrangem desde a opção mais desejável até a menos desejável (UNEP, 2014).

Para a FAO, Políticas Públicas nacionais sobre PDA são necessárias e precisam apresentar três enfoques: a) Incentivos: representam uma intervenção mínima por parte do Estado, podem ser programas de dedução fiscal ou reconhecimento positivo, como certificações, para empresas que doam alimentos ou deixam de desperdiçá-los, por exemplo; b) Regulações: Regras para facilitar a informação dos fornecedores e a educação dos consumidores, como etiquetas com datas de validade e orientações sobre armazenamento e consumo; e c) Proibições: A mais forte intervenção estatal, proíbem comportamentos como o descarte de alimentos para supermercados com uma determinada área, destruição de comida e outras (FAO, 2017).

3.2. Legislação e políticas públicas sobre desperdício de alimentos no Brasil

A Constituição Federal brasileira estabelece responsabilidade comum e competência concorrente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para a elaboração das leis sobre a produção e o consumo; a conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, incisos V, VI e VIII da CRFB).

Em publicação da FAO (FAO, 2017), são listados os marcos legais e legislativos em vigor ou no processo de formulação em matéria de PDA em vários países da América Latina e Caribe (ALC). No caso do Brasil, são eles:

- Projeto de Lei nº 6898/2017, que visa instituir a Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos (PNCDA), alterar a Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995 (que trata do imposto de

renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido), a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente) e a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos). Surgiu no Senado como o Projeto de Lei do Senado n° 672/2015, visando estabelecer que os estabelecimentos dedicados à comercialização ou manipulação de alimentos firmassem contratos de doação a organizações de natureza social dedicadas à coleta e distribuição de alimentos e refeições, ou de doação ou venda a empresas dedicadas à produção de ração animal e à compostagem. Buscava isentar o(a) doador(a) de responsabilidade por dano ocasionado pelo consumo do bem, desde que não caracterizado dolo e/ou negligência. Após aprovação pelo Senado Federal, o projeto foi enviado a Câmara dos Deputados em fevereiro de 2017, passou pelas comissões e, embora tenha sido classificado com regime de prioridade de tramitação, de acordo com o art. 151, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989), até o momento não há previsão para apreciação em plenária.

Referida publicação também menciona o Projeto de Lei do Senado n° 738/2015 e o Projeto de Lei do Senado n° 675/2015, ambos arquivados em prol da tramitação do PL acima mencionado. Bem como o Projeto de Lei nº 5958/2013, que se encontra apensado também a este PL e aguardando apreciação pelas Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC).

- Projeto de Lei nº 3070/2015, busca estabelecer a Política Nacional de Resíduos Sólidos e estabelecer regras específicas para erradicar o desperdício de alimentos. Estava na pauta para apreciação pelo Plenário da Câmara em 19/12/2018, mas a matéria não foi apreciada em razão do encerramento da Sessão e não há outra data agendada para apreciação.
- Projeto de Lei nº 5413/2013, dispõe sobre a concessão do Selo Estabelecimento Sustentável, para certificar os estabelecimentos que adotem medidas para reduzir o desperdício de alimentos. A proposta baseia-se em pesquisas que demonstram a eficácia dos selos verdes na promoção de alimentos orgânicos. Estava em processo de apreciação pelas Comissões, mas foi arquivada em janeiro de 2019, nos termos do art. 105 do RICD, que prevê o arquivamento dos projetos de lei, ao final da legislatura, que tenham sido submetidos à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação.

Por uma iniciativa do Estado brasileiro e da FAO, foi estabelecido o Comitê

Técnico de Perdas e Desperdício de Alimentos (CT PDA), no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), uma vez que o combate à PDA deve ser orientado à ampliação do acesso da população a uma alimentação adequada e saudável, alinhado ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e às diretrizes da Política Nacional de SAN.

Como fruto de seus trabalhos, o Comitê aprovou em novembro de 2017 a Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil. Referido documento apresenta, no Eixo de Pesquisa, Conhecimento e Inovação, a positiva existência de várias pesquisas e instituições trabalhando com a temática no Brasil. Como ponto negativo, destaca a falta de metodologia para a mensuração da PDA no país. No mesmo sentido, as pesquisas que conseguem quantificar a PDA, muitas vezes não investigam suas causas e pouco contribuem com a mudança do cenário. Para tanto, as linhas de ação da estratégia visam fomentar pesquisas e inovações que avancem no entendimento das causas da PDA e nas suas soluções (CAISAN, 2018).

Já no Eixo da II. Comunicação, Educação e Capacitação, aponta que existem diversas plataformas para a disseminação de informação sobre PDA, como a página da EMBRAPA, da Rede de Nutrição do SUS, entre outras, bem como existem iniciativas governamentais e também da sociedade civil para a disseminação de conhecimento sobre PDA e capacitação dos atores envolvidos. No entanto, aponta que ainda há pouca disseminação sobre essas ações e sobre a PDA entre os(as) consumidores(as). Enquanto linhas de ação, visa disseminar as informações e conteúdos sobre PDA, promover campanhas educativas, incentivar inovações tecnológicas para a redução da PDA (CAISAN 2018).

Já no Eixo da III - Promoção de Políticas Públicas, o documento aponta a existência de políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, como o PAA, o PNAE, a existência de número significativo de bancos de alimentos no Brasil e a formação da Rede Brasileira de Bancos de Alimentos. Como ponto negativo, é apontada a ausência de políticas públicas para a questão específica da PDA. Conforme demonstrado anteriormente, há alguns projetos de lei em tramitação, mas não há política estabelecida sobre o assunto (CAISAN, 2018). Por conseguinte, daí resulta a importância das pesquisas e do *advocacy* em prol dos avanços da Agenda 2030 e ações para a redução da PDA.

A nível estadual destaca-se a recente Lei estadual 17.630 de 19 de dezembro de 2018 que dispõe sobre a saída de alimentos destinados ao consumo humano, por doação, nos estabelecimentos comerciais e adota outras providências (Santa Catarina, 2018). O município de Blumenau, seguindo os termos da Lei estadual aprovou em 23 de julho a Lei 8750/2019 (Blumenau, 2019), nesse importante movimento, o Apêndice 1 deste trabalho foi enviado para um vereador local que propôs a PL 159/19 que também dispõe sobre doação de alimentos, visando fomentar com dados e aprimorar a proposta.

No município também se destaca a Lei Ordinária nº 7306/2012 que dispõe sobre a política, sobre o plano municipal de segurança alimentar e nutricional, sobre o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional no âmbito do município de Joinville e cria os componentes municipais do Sisan e dá outras providências (Joinville 2012). Embora a lei cite de forma indireta a utilização sustentável dos recursos, o tema PDA ou produção e consumo sustentáveis não está abordado em nenhuma das diretrizes do plano de SAN municipal. Há ainda uma discussão no município desde 2003 sobre a implantação de um banco de alimentos, importante ferramenta para segurança alimentar bem como para o direcionamento dos excedentes.

Quanto à regulação das doações de alimentos, esta iniciou com a PL 66/2018 que dispunha sobre o reaproveitamento de alimentos não consumidos, que foi rejeitado pela Comissão de Legislação da Câmara de Vereadores por estar eivado de inconstitucionalidade, uma vez que onera o Poder Executivo e tal iniciativa, portanto, só poderia partir deste. Recentemente um novo PL que visa dispor sobre doação de alimentos foi apresentado (PL 159/19) e encontra-se em análise pela Comissão de Saúde, já tendo sido aprovado pela Comissão de Legislação.

3.3. Avanços e retrocessos da Agenda 2030 no Brasil

Intersetorial. Em 1º de janeiro de 2019, através da Medida Provisória nº 870/2019, o Presidente Jair Bolsonaro estabeleceu uma série de medidas no âmbito da organização do executivo federal. Dentre elas, extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão que tinha como missão estabelecer diretrizes para assegurar o DHAA, um espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional.

Quase seis meses depois da extinção, após muita pressão popular e da sociedade civil organizada, o Congresso Nacional, em discussão da originária Medida Provisória posteriormente convertida na Lei nº 13.844 de 18 de junho de 2019.[1] tentou recriá-lo vinculado ao Ministério da Cidadania. Ocorre que no momento da sanção, o Presidente optou por vetar, entre outros pontos, a recriação do CONSEA. Destaca-se que, muito embora formalmente ligados ao Executivo Federal e carentes de total autonomia administrativa, os Conselhos são, ou deveriam ser, espaços de independência e participação popular. Em análise do veto, em Sessão Conjunta realizada em 25 de setembro de 2019, o Congresso Nacional manteve, por 251 votos favoráveis (143 vencidos), a extinção

1. Brasil. *Lei 13.844, de 18 de junho de 2019*, acesso em ago. 2019, *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm.*

do CONSEA.[2]

Em sentido parecido segue a Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNODS), um espaço institucionalizado que unia governo e sociedade civil que buscava encorajar a sinergia, cooperação e comunicação entre empresas, instituições e sociedade civil para fortalecer ações relacionadas à redução e prevenção de PDA no país (FAO, 2017). Criada em 2016, tinha por missão, "criar mecanismos institucionais que estabeleçam as condições adequadas à implementação dos ODS, incluindo estratégias para a territorialização, a definição de metas e indicadores, processos participativos, meios de implementação, acompanhamento e monitoramento da Agenda 2030" (CNODS, 2017).

No presente texto a CNODS é tratada no passado uma vez que, pelo Decreto Presidencial 9.759, assinado em 11 de abril de 2018, o Presidente da República extinguiu, a partir de 28 de junho de 2018, todos os conselhos e colegiados subordinados à administração pública e com participação da sociedade civil. Tal Decreto foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n 6.121, questionando a constitucionalidade deste ato. O Supremo Tribunal Federal (STF), Corte Constitucional brasileira, decidiu que a extinção dos referidos espaços de participação popular só é inconstitucional caso o conselho ou colegiado foi criado por lei. Não é o caso da CNODS, criada pelo Decreto Presidencial nº 8.892/16. Portanto, encontra-se extinto pelo atual governo federal.

Governo. Enquanto iniciativa do próprio governo, aponta-se o Relatório Nacional Voluntário, que ocorre durante o Fórum Político de Alto Nível para os ODS (ou *High-Level Political Forum –HLPF–*). O primeiro e único do qual o Brasil participou, ocorreu em 2017, teve como tema: "Erradicar a Pobreza e Promover a Prosperidade em um Mundo em Transformação" e focou nos ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14 e 17. (BRASIL 2017).

Em 2019, o HLPF tem o tema: "Empoderando as pessoas e garantindo a inclusão e a igualdade" (*Empowering people and ensuring inclusiveness and equality*), e foca nos ODS 4 (Educação de qualidade), 8 (Trabalho decente e crescimento econômico), 10 (Redução das desigualdades), 13 (Ação contra a mudança global do clima), 16 (Paz, justiça e instituições eficazes) e 17 (Parcerias e meios de implementação). A presidente do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), Inga Rhonda King, confirmou a inclusão do Brasil, assim como outros países (Azerbaijão, Chile, El Salvador, França, Guatemala, Indonésia, Filipinas, Serra Leoa e Turquia), para apresentação, pela segunda vez, de Relatório Nacional Voluntário (RNV) ou, *Voluntary National Review (VNR)*.

Entretanto, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), do governo federal, anunciou em maio de 2019, que não participaria do RNV. Um dos argumentos

2. Congresso Nacional. *Veto nº 21/2019*, acesso em outubro de 2019, *https://www.congresso-nacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12405*.

usados pelo Planalto para explicar o gesto a interlocutores é de que a presidência não iria participar de um exercício diplomático com base em resultados de governos anteriores.

Na ONU, porém, esses resultados não são considerados como dados ou políticas de um governo, e sim de um estado. Além disso, a sabatina não avalia apenas o que foi feito. Mas também os programas que estão sendo estabelecidos para reduzir pobreza, doenças e situações de violações de direitos pelos próximos dez anos. (Chade, 2019)

Sociedade civil. Aqui destaca-se o trabalho da sociedade civil organizada, através da elaboração e divulgação do chamado Relatório Luz 2019, pois o Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030 (GT da Sociedade Civil para a Agenda 2030, 2019), apresentou seu Relatório no HLPF 2019. Essa publicação possui grande importância para o monitoramento dos avanços da Agenda no país, uma vez que, mesmo em 2017, com a participação do Estado brasileiro, ficou evidente o contraste entre a análise oficial do Estado e a da sociedade civil. Tal documento já apontou diversos retrocessos e agora terá ainda maior importância, considerando a ausência do Estado na RNV.

Poder Legislativo. No Brasil, as Frentes Parlamentares são atreladas às legislaturas, como em 2018 a 55ª Legislatura se encerrou, com ela também a Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimentos Sustentável da ONU-ODS que havia sido instituída em 2016. Dessa forma, em 2019, com o início da 56ª Legislatura, todas as Frentes precisam ser recriadas ou são automaticamente extintas. Atualmente o Deputado Federal por São Paulo, Sr. Nilto Tatto, está angariando assinaturas no Congresso Nacional para a reabertura da Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU para a atual Legislatura. Até o momento ainda não foi alcançado o número necessário de 171 assinaturas de Deputadas(os) Federais e 27 Senadoras(es).

3.4. Identificação do volume de desperdício de alimentos em Joinville

De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, 2016) há uma diferenciação entre os termos perda e desperdício de alimentos. Perda é definida como a indisponibilidade de alimentos aptos para o consumo em qualquer parte da cadeia produtiva, ocorrendo mais frequentemente no processo de pós-colheita, armazenagem e distribuição, geralmente relacionado a problemas de infraestrutura, enquanto desperdício é relacionado ao comportamento dos distribuidores, atacado e varejo, e consumidor final, que optaram por descartar o alimento ainda próprio para o consumo humano (FAO, 2016), sendo o objetivo deste capítulo explorar o cenário de

desperdício de alimentos em Joinville e seus possíveis indicadores; perdas e políticas relacionadas à melhoria da cadeia produtiva não serão levantadas.

O passo inicial para construir e monitorar políticas públicas de combate ao desperdício é dimensionar o problema, através da quantificação do desperdício e da identificação dos fatores geradores (Champions 12.3org 2018). Atualmente FAO e UNEP definiram a necessidade de separar indicadores para perdas (meta 12.3.1) e desperdício (meta 12.3.2), o segundo encontra-se ainda com indicadores oficiais em construção (FAO, 2018b), e o mesmo acontece na plataforma nacional (IBGE 2019) e na Plataforma Oeste 2030, desenvolvida pela Hidrelétrica Itaipu Binacional em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), portanto carece de indicadores para avaliação do atingimento da meta 12.3.

Indicadores podem ser entendidos como um subconjunto de estatísticas que por sua vez foi formada por dados básicos agrupados (Carvalho e Barcelos, 2009). Portanto, na ausência de indicadores de perda e desperdício foram levantados dados básicos que possam expressar estimativas do desperdício de alimentos no município de Joinville como: resíduo sólido orgânico coletado, registros de alimentos resgatados, registros de sobras e perdas em equipamentos públicos de alimentação, rede municipal de merenda escolar e volume de excedente nos centros de abastecimento de produtos agrícolas.

Resíduo Sólido não reciclável. Para avaliar o desperdício de alimentos a nível de consumidor final, foram levantados dados correspondentes ao resíduo sólido não reciclável. Em Joinville a coleta de resíduos sólidos urbanos é feita pela Empresa Ambiental e compreende a totalidade de bairros do município (Prefeitura de Joinville 2019a), este serviço não inclui a coleta de terra, areia, entulho de obras públicas ou privadas e resíduos industriais perigosos (Ambiental, n.d.). De acordo com relatório oficial de indicadores de coleta de resíduos domiciliares, da secretaria de Agricultura e Meio Ambiente (Prefeitura de Joinville 2019b), em 2018 foi coletado uma média de 11.139 toneladas/mês resíduo sólido convencional e uma média de 779 toneladas/mês de resíduo reciclável.

O relatório Global de Índices e painéis desenvolvido em 2016 pelas organizações S*ustainable Development Solutions Network e Bertelsmann Stiftung,* sugere agregar o Kilo/percapita/ano de resíduo sólido urbano como um indicador para o índice de desperdício (Sachs *et al*., 2016), dessa forma calculou-se 229,21 Kg/pessoa/ano para Joinville em 2018. O cálculo considerou que a coleta inclui todos os bairros do município (Prefeitura de Joinville 2019a), e que o número de habitantes da cidade de Joinville em 2018 era de 583.144 mil (IBGE, 2018a).

Volume de alimentos resgatados. Joinville conta com o Programa Mesa Brasil do Serviço Social do Comércio (SESC), que corresponde a um banco de alimentos. No município ele atua na modalidade chamada de colheita urbana, semelhante a um banco de alimentos móvel que coleta e distribui de imediato o alimento recuperado (SESC, n.d).

Dados coletados via e-mail com a instituição local, apontaram que no ano de 2018 foram resgatados por volta de 672 toneladas de alimentos de 86 estabelecimentos de comércio de alimentos na região que compreende o município de Joinville, Jaraguá do Sul e Guaramirim (Girardi, 2019). Cada estabelecimento desperdiça em média, aproximadamente 8 toneladas de alimentos por ano, o que demonstra a eficiência da doação de alimentos sistemática como um fator de diminuição do desperdício a nível de consumidor final. Ainda de acordo com dados fornecidos pelo programa Mesa Brasil no município, Joinville concentrou 423 toneladas, ou seja quase 63% do volume total resgatado (Girardi, 2019).

Não foram encontradas outras organizações que resgatam alimentos desperdiçados e que possuam registros do volume.

Excedentes do centro de abastecimento agrícola (CEASA). CEASA Joinville é uma central de abastecimento agrícola, que conforme o relatório de comercialização de 2018 apontou um volume de 30.584 toneladas, ou seja, uma média de 2.548 toneladas/mês de alimentos comercializados no local (Do Carmo, 2019). Não foram encontrados relatórios oficiais do volume de excedentes ou de resíduos orgânicos no CEASA Joinville, porém estima-se que sejam coletados diariamente 10 m³ de resíduos sólidos (Do Carmo, 2019).

Entende-se que pelo tamanho e atividade econômica relevante, dados do resíduo orgânico ou do volume de alimentos recebidos e efetivamente comercializados sejam de extrema relevância para análise de desperdício na cidade.

Registros de Sobras e Resto Ingesta em equipamentos públicos de segurança alimentar e rede municipal de merenda escolar. O extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), integrou a uma rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição composta por: restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos (MDS, 2010).

Joinville ainda não tem o banco de alimentos em funcionamento, mas conta com dois restaurantes populares que, de acordo com site da prefeitura, serviram juntos uma média de 1000 refeições por dia no ano de 2017 (Prefeitura de Joinville, 2018c). Um estudo de 2016 apontou que em um dos restaurantes populares do município, a insegurança alimentar esteve presente em 68,2% dos entrevistados dos quais 37,8% correspondem à insegurança alimentar leve, 17,2% moderada e 13,3% grave (Girardi e Feltrin, 2018), o que corrobora a importância deste equipamento nas políticas de segurança alimentar.

Não foram encontrados relatórios oficiais sobre o volume de sobras e resto ingestão nestes restaurantes, entretanto justifica-se pela importância social do equipamento e pelo volume de refeições servidas, a necessidade de implementar uma metodologia robusta de registro de sobras e resto ingestão e seu compartilhamento através de relatórios oficiais.

Quanto a rede municipal de merenda escolar, não foram encontrados relatórios oficiais de controle de sobras e resto ingestão nas unidades. Em 2018, Joinville

teve um total 94.253 alunos matriculados considerando a rede municipal, estadual e federal em todos os níveis de educação e que recebem alimentação escolar de acordo com o regime de permanência na escola (parcial ou integral) (IBGE, 2018b).

Quanto aos recursos financeiras despendidos em merenda escolar, no ano de 2015 foi repassado pela união ao município o valor de R$ 5.498.244,00 em caráter de aporte suplementar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (FNDE, 2015). Dados públicos de 2018 não foram encontrados.

Pelas mesmas razões que nos Restaurantes Populares é de extrema necessidade o registro das sobras e resto ingestão, e neste caso também a implementação de uma metodologia de registro de sobras e resto ingestão que abranja toda rede de merenda escolar do município, gerando dados padronizados e confiáveis e que sobretudo sejam disponibilizados a sociedade através de relatórios oficiais.

4. Resultados e encaminhamentos

A partir do levantamento bibliográfico sobre a legislação e políticas públicas relacionadas ao ODS 12, Meta 3, resta evidenciada a ausência de políticas com enfoque no desperdício de alimentos. Embora haja legislação e programas voltados ao meio ambiente, ao direito humano à alimentação adequada, à segurança alimentar e nutricional, não há legislação e programas específicos que tratem do desperdício de alimentos.

Conforme apontado, há projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que buscam, em sua maioria, estabelecer responsabilidade civil por doação de alimentos, isenção fiscal para doadores(as) de alimentos e regras sobre rotulagem. No entanto, boa parte deles encontra-se em lenta tramitação ou até mesmo arquivados, o que pode representar ausência de interesse parlamentar em tramitar com prioridade tais projetos. Logo, não há previsão para andamento desses projetos, até mesmo aqueles em etapas avançadas, aguardando apenas apreciação em plenária.

Da mesma forma segue a Agenda 2030, cujos esforços para implementação, por parte do poder público, parecem ter perdido forças. O Brasil já teve uma Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e uma Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, mas ambas foram recentemente extintas.

A sociedade civil tem desempenhado importante papel, tanto para a agenda da redução do desperdício de alimentos quanto para a Agenda 2030. São vários os programas e iniciativas sobre desperdícios de alimentos, pesquisas que buscam estabelecer indicadores e metodologias para a quantificação do desperdício, bem

como os avanços e retrocessos na matéria. Há também trabalho no sentido de avaliar e monitorar as ações em prol da Agenda 2030 e realização de *advocacy* com stakeholders relacionados à temática.

Já na segunda etapa, buscando encontrar dados básicos do município que pudessem construir estatísticas para fomentar a construção de indicadores de monitoramento da meta 12.3, evidenciou-se a ausência de relatórios oficiais e de pesquisas com dados confiáveis. Referente a geração de resíduos sólidos não recicláveis encontrou-se um índice de 229,21 Kg/pessoa/ano, considerando a abrangência total do município. Sugere-se o acompanhamento anual deste dado pelo poder público e entidades ligadas a agenda 2030, e também estudos futuros que possam investigar a composição gravimétrica dos resíduos sólidos urbanos com o objetivo de precisar a fração orgânica originada de alimentos desperdiçados.

Quanto ao papel da sociedade civil, os dados do programa Mesa Brasil do SESC mostram novamente, a eficiência de programas de banco de alimentos no direcionamento das sobras, sendo estes atores fundamentais para execução de futuras políticas de PDA, desonerando gastos públicos com coleta e distribuição. Em 2018 a iniciativa resgatou 423 toneladas e dou de forma simultânea. Sugere-se que as organizações criem metodologias robustas de coleta de dados para que estes possam ser utilizados pelo poder público e academia e que o estado promova legislações e normas que incentivem a doação segura de alimentos.

Da mesma forma os entrepostos comerciais são peças chaves para compreender o volume de produtos alimentares agrícolas que são desperdiçados e por isso devem investir em metodologias de coleta de dados.

Restaurantes populares e escolas devem ser alvos de constante monitoramento de sobras e de índices de resto ingesta, visto que, nesses casos a segurança alimentar e nutricional dos frequentadores, crianças e adultos em vulnerabilidade social, pode estar sendo comprometida, devido a ingestão insuficiente da porção de alimentos planejada.

Investigações sobre as causas do desperdício nesses locais devem ser estimuladas, e para isso é importante que o poder público desenvolva metodologia para coleta de dados e sua sistematização em índices, tornando possível monitorar e fomentar a pesquisa científica para causas e soluções.

Por conseguinte, o estudo elaborou um guia de análise *ex ante* (Apêndice 1) compilando os dados encontrados e assim indicando ao poder público a necessidade de uma política local para a causa. O mesmo foi encaminhado ao vereador do município de Joinville, autor do Projeto de Lei nº 159/2019 que dispõe sobre a doação de alimentos, a fim de colaborar com o texto da proposta de lei e ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN), visando ao aprimoramento, para posterior encaminhamento aos *stakeholders* relacionados e divulgado durante a "Conferência de Joinville de Combate ao Desperdício de Alimentos", proposta pelo grupo de pesquisa e realizada na Câmara Legislativa de Joinville em 16 de outubro de 2019.

Ao final da "Conferência Municipal de Combate ao Desperdício de Alimentos" (16 de outubro de 2019), os presentes assinaram um compromisso com o desenvolvimento de uma estratégia intersetorial para o combate ao desperdício de alimentos no município, avançando no atingimento ao ODS 12.3 da Agenda 2030.

5. Apêndice

Análise *ex ante* de uma Política de perda e desperdício de alimentos no município de Joinville, utilizando como roteiro o item 1 (Diagnóstico do Problema) do *checklist* do guia Prático de análise *ex ante* elaborado pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Transparência, Controladoria-Geral da União (CGU) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018).

5.1. Identificação do problema

A perda e o desperdício de alimentos (PDA) têm externalidades negativas que implicam diretamente na segurança alimentar e nutricional bem como nos três eixos do desenvolvimento sustentável: social, econômico e ambiental (FAO, 2018c: 8).

Substancialmente a PDA contribui para a indisponibilidade do alimento e do ponto de vista econômico impacta na acessibilidade alimentar. Considerando o aumento exponencial da população e consequente aumento da necessidade de produção de alimentos em um mundo com recursos ambientais escassos, contribuirá para o aumento do preço dos produtos alimentícios, comprometendo a segurança alimentar da atual e das futuras gerações. Há ainda as consequências ambientais, pois a produção de alimentos é uma das principais causas de emissões de gases do efeito estufa (GEE). Desde o início da cadeia produtiva até a comercialização, transporte e apodrecimento em aterros, a agricultura industrializada é responsável por um terço das emissões globais de GEE (FAO, 2018c: 8).

O mundo desperdiça 1.300 milhões de toneladas por ano, o equivalente a 1/3 da produção de alimentos para o consumo humano, sendo a produção e o consumo as etapas com maiores índices de perda e desperdício (28%) (FAO, 2016).

5.2. Causas potenciais do problema

Embora ainda não haja um consenso global, há uma diferenciação entre os termos perda e desperdício de alimentos. De acordo com a FAO, perda é definida como a indisponibilidade de alimentos aptos para o consumo em qualquer parte da cadeia produtiva, ocorrendo mais frequentemente no processo de pós-colheita, armazenagem e distribuição, geralmente relacionado a problemas de infraestrutura, enquanto desperdício é relacionado ao comportamento dos distribuidores, atacado e varejo, e consumidor final, que optaram por descartar o alimento ainda próprio para o consumo humano (FAO, 2016).

Na literatura existem diversas causas relacionadas a PDA nos diferentes estágios onde acontecem, mas ressalta-se a importância de que sejam investigadas causas dentro do contexto em que as estratégias para redução irão ser implementadas. De acordo com o Comitê de Segurança Alimentar Mundial através de um painel de especialistas em 2014 (High-Level Panel Of Experts, ou Grupo de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar e Nutrição –HLPE–), é necessário investigar em uma perspectiva integrada as causas, impactos e soluções para o desperdício de alimentos em três níveis: micro, meso e macro. Sendo micro quando relacionado a um estágio específico da cadeia alimentar, por exemplo: a nível de consumidor; mesmo quando está relacionado a falhas da cadeia alimentar como um todo, como a falha de coordenação entre transportadores e armazéns; e macro quando provém de falhas no ambiente socioeconômico, como ausência de infraestrutura e de marcos regulatórios.

5.3. Dados quantitativos acerca do problema

O passo inicial para construir e monitorar políticas públicas de combate ao desperdício é dimensionar o problema, através da quantificação e da identificação dos fatores geradores (Champions12.3org 2018).

Não existem registros oficiais sobre perdas e desperdício nas bases governamentais pesquisadas do município de Joinville. Neste caso, dados básicos podem ser explorados para futuramente serem agrupados em estatísticas que podem ser usadas na construção de indicadores (Carvalho e Barcelos 2009). Na ausência de indicadores oficiais, foram explorados dados básicos pelas autoras, que sinalizam o volume de alimentos que pode estar sendo desperdiçado no município, sendo eles:

5.3.1. Resíduo sólido urbano não reciclável

O relatório Global de Índices e painéis desenvolvido em 2016 pelas organizações S*ustainable Development Solutions Network e Bertelsmann Stiftung,* sugere agregar o Kilo/percapita/ano de resíduo sólido urbano como um indicador para o índice de desperdício (Sachs et. al 2016), dessa forma calculou-se 229,21 Kg/pessoa/ano para Joinville em 2018. O cálculo considerou que a coleta inclui todos os bairros do município (Prefeitura de Joinville, 2019a) e que o número de habitantes da cidade de Joinville em 2018 era de 583.144 mil (IBGE, 2018a).

5.3.2. Volume de alimentos resgatado

Dados do programa Mesa Brasil: A organização em Joinville não possui relatório oficial publicado, e dados coletados via e-mail com a instituição apontaram que no ano de 2018 foram resgatados por volta de 672 toneladas de alimentos de 86 estabelecimentos de comércio de alimentos, na região que compreende o município de Joinville, Jaraguá do Sul e Guaramirim (Girardi, 2019), ou seja cada estabelecimento desperdiçaria em média, aproximadamente 8 toneladas de alimentos por ano, o que demonstra a eficiência da doação de alimentos sistemática como um fator de diminuição do desperdício a nível de consumidor final. Ainda de acordo com dados fornecidos pelo programa Mesa Brasil no município, Joinville concentrou 423 toneladas, ou seja quase 63% do volume total resgatado (Girardi, 2019).

5.3.3. Excedentes do centro de abastecimento agrícola (CEASA)

Sobre o CEASA Joinville o relatório de comercialização de 2018 apontou para um volume de 30.584 toneladas, ou seja, uma média de 2.548 toneladas/mês (Do Carmo, 2019). Não foram encontrados relatórios oficiais do volume de excedentes ou de resíduos orgânicos no CEASA Joinville, estima-se que sejam coletadas diariamente 10 m^3 de resíduos sólidos (Do Carmo, 2019). Entende-se que pelo tamanho e atividade econômica relevante, dados do resíduo orgânico ou do volume de alimentos recebidos e efetivamente comercializados sejam de extrema relevância para análise de desperdício na cidade.

5.3.4. Registros de Sobras e Resto Ingesta em equipamentos públicos de segurança alimentar e rede municipal de merenda escolar

Joinville ainda não possui banco de alimentos, mas conta com dois restaurantes populares que, de acordo com site da prefeitura, serviram juntos uma média de 1000 refeições por dia no ano de 2017 (Prefeitura de Joinville, 2018b).

Em 2018, Joinville teve um total 94.253 alunos matriculados considerando a rede municipal, estadual e federal em todos os níveis de educação e que recebem alimentação escolar de acordo com o regime de permanência na escola (parcial ou integral) (IBGE, 2018b).

Não foram encontrados relatórios oficiais sobre o volume de sobras e resto ingestão nestes restaurantes ou na rede de alimentação escolar, entretanto justifica-se pela importância social do equipamento e pelo volume de refeições servidas, a necessidade de implementar uma metodologia robusta de registro de sobras e resto ingestão e seu compartilhamento através de relatórios oficiais.

a) Evidências na realidade brasileira. Em um estudo recente sobre perda e desperdício de alimentos no cenário brasileiro, foi constatado um valor de 128,8 Kg desperdiçados por ano por família no Brasil.

Este dado coloca o Brasil entre os países que mais desperdiçam no mundo, acima da média Europeia de 23 Kg anuais, um inadmissível cenário visto que, esse é um comportamento associado com países desenvolvidos, o que não condiz com a realidade brasileira onde, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (PNAD – IBGE, 2013) 22,6% da população enfrenta algum nível de insegurança alimentar (Porpino *et al.*, 2018).

b) Comparação internacional. Do total de alimentos desperdiçados, aproximadamente 6% acontece na região da América Latina e Caribe, sendo metade dele referente a frutas e vegetais (FAO, 2014), portanto evitar o descarte dessa fonte altamente nutritiva pode contribuir para a segurança alimentar e nutricional (Silva, 2018).

Há no mundo inúmeros exemplos de iniciativas que visam à redução do desperdício de alimentos. Na França, destaca-se a iniciativa "*Intermarché Les fruits et legumes moches*",[3] no Canadá a *Naturally Imperfect!*[4] e em Portugal a "Fruta Feia" e a "Dose Certa. De modo geral, eles têm o objetivo de reduzir o descarte de frutas e legumes de qualidade, combatendo a ideia de que alimentos precisam ter uma aparência bonita para serem bons.[5]

3. 1min30. *Le marketing d'Intermarché: les fruits et légumes moches. Disponível em: https://www.1min30.com/relations-presse/intermarche-et-les-fruits-et-legumes-moches-8652.*

4. No name. Naturally Imperfect: Fruits and vegetables don' t have to look perfect to taste great. Disponível em: *https://www.noname.ca/en_CA/naturally-imperfect.*

5. Mais informações em: *https://frutafeia.pt/.*

Enquanto ação intersetorial, destaca-se o Dose Certa (Portugal), cujo objetivo é incentivar restaurantes a implementarem opções de porções reduzidas de comida nos cardápios, pois identificou-se um grande volume de desperdício nos pratos dos restaurantes. Assim, com uma opção reduzida, na "dose certa", as pessoas podem economizar dinheiro e contribuir para a redução do desperdício. Outra iniciativa interessante é o "*The Real Junk Food*"[6] (Inglaterra), supermercados sociais, em que os produtos que outros estabelecimentos desperdiçariam, provavelmente por estarem próximos da validade ou com aparência imperfeita, são vendidos ao preço que as/os clientes puderem pagar. E quem não tem dinheiro algum para levar os alimentos, pode oferecer seu tempo e prestar algum serviço para o mercado.

Já no âmbito dos marcos regulatórios, cita-se três exemplos dos Estados Unidos: a Lei do Bom Samaritano, para incentivo a doação de alimentos; deduções fiscais para empresas que doam para entidades sem fins lucrativos; e a Lei de 2008, que incentiva agências públicas federais a doar alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar. Leis semelhantes de incentivo a doação de alimentos existem também na Itália e França, este último foi pioneiro na penalização dos supermercados com área física acima de 400m^2 que descartem ou destruam alimentos ainda próprios para consumo humano (Lei 2016-138).

Já sobre estratégias nacionais para redução de desperdício, tem-se o exemplo dos governos mexicano (Cruzada Nacional Contra Fome), canadense, espanhol e britânico, com destaque a este último pelo mundialmente conhecido *Programa Waste Reduction Action* (WRAP) que atua diretamente com varejistas da cadeia alimentar na redução de alimentos desperdiçados. Além do WRAP outros dois destacam-se pelas contribuições nos estudos relacionados ao problema: Argentina, com o Programa Nacional de Pérdida y Desperdicio de Alimentos de 2015 e que produziu um estudo com estimativas de PDA em sete setores: carnes, cereais, frutas, hortaliças, lácteos, oleaginosas e raízes e tubérculos; e a Colômbia, que possui a Política Alimentária Nacional contra el Desperdicio de Alimentos que mostra eficiência na mensuração das perdas nacionais com base em metodologias da FAO e da recente experiência do México (Rosseto, 2018).

Ainda segundo informações da Jurista del Servicio de Derecho para el Desarrollo (LEGN) da Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Manuela Cuvi, na atualidade existem 54 projetos de lei que interferem na temática das PDA em tramitação na América Latina. Ademais, República Dominicana (Protocolo de Donaciones), Perú Reglamentación (Ley PDA) e Paraguay (Proyecto de Ley de Donación de Alimentos), encontram-se em processo de tramitação e contam o apoio técnico da FAO, que se colocou à disposição para auxiliar na elaboração das referidas leis (Cuvi, 2019).

6. Mais informações em*: ttps://trjfp.com.*

5.4. Alinhamento com metas e compromissos internacionais

Pontuou-se alguns acordos dos quais o Brasil é ou foi signatário até o ano de 2018 e que justificam a necessidade de trabalhar na redução da perda e desperdício de alimentos: o Pacto Internacional dos Direitos econômicos, sociais e culturais (PIDESC); Acordo de Paris firmado na 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; a Agenda 2030 e o Plano da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos para a Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 (PLANSAN CELAC 2025) e a Declaração do Rio assinada por representantes de 12 cidades latino-americanas ao final do I Fórum Regional das Cidades Latino-americanas signatárias do Pacto de Milão.

5.5. Políticas adotadas para enfrentar o mesmo problema

Identificação de políticas em curso no Brasil; e município. No Brasil, em termos de legislação sobre o tema PDA, aponta-se a inexistência de legislação específica sobre o tema e a existência da Lei nº 12.429, de 20 de junho de 2011, que regulamentou a doação, pelo Poder Executivo, de estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional, que trata de PDA de forma transversal.

Além disso, há dois projetos de lei federal sobre o tema, o PL nº 6898/2017 que visa instituir a Política Nacional de Combate ao Desperdício e à Perda de Alimentos (PNCDA). Surgiu no Senado como o Projeto de Lei n° 672/2015, visando estabelecer que estabelecimentos dedicados à comercialização ou manipulação de alimentos firmem contratos de doação a organizações de natureza social dedicadas à coleta e distribuição de alimentos e refeições, ou de doação ou venda a empresas dedicadas à produção de ração animal e à compostagem.

Embora tenha sido classificado com regime de prioridade de tramitação, de acordo com o art. 151, II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17, de 1989), até o momento não há previsão para apreciação em plenária. E o Projeto de Lei nº 3070/2015, que busca estabelecer a Política Nacional de Resíduos Sólidos e estabelecer regras específicas para erradicar o desperdício de alimentos. Estava na pauta para apreciação pelo Plenário da Câmara em 19/12/2018, mas a matéria não foi apreciada em razão do encerramento da Sessão. Não há outra data agendada para apreciação.

O maior avanço em nível federal talvez tenha sido a Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil aprovada no âmbito da CAISAN em 2017, da qual ressaltam-se alguns pontos: atuação junto ao Legislativo para marcos regulatórios de temas relacionados a PDA, como

como a responsabilização civil por doação de alimentos; incentivos a reutilização e recuperação de alimentos, e questões de rotulagem.

Os bancos de alimentos também precisam ser fortalecidos através do amparo por regulações e normas orientadoras (CAISAN, 2018). Entretanto vale ressaltar que competia ao extinto CONSEA, dentre outras atribuições, a proposição à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), das diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional.

A nível estadual destaca-se a recente lei estadual 17.630 de 19 de dezembro de 2018 que dispõe sobre a saída de alimentos destinados ao consumo humano, por doação, nos estabelecimentos comerciais e adota outras providências (Santa Catarina 2018). O município de Blumenau, seguindo os termos da lei estadual aprovou em 23 de julho a lei 8750 (Blumenau, 2019).

Em âmbito municipal (Joinville/SC), indica-se a existência Lei Ordinária 7306/2012 que dispõe sobre a política, sobre o plano municipal de segurança alimentar e nutricional, sobre o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional no âmbito do município de Joinville e cria os componentes municipais do Sisan e dá outras providências (Joinville 2012). Embora a lei cite de forma indireta a utilização sustentável dos recursos, o tema PDA ou produção e consumo sustentáveis não está abordado em nenhuma das diretrizes do plano de SAN municipal.

Destaca-se no município a existência de duas iniciativas de lei, o PL (159/19) que também visa dispor sobre doação de alimentos e que se encontra análise pela Comissão de Saúde, já tendo sido aprovado pela Comissão de Legislação. E o PL 66/2018 que dispunha sobre o reaproveitamento de alimentos não consumidos, entretanto, tal PL foi rejeitado pela Comissão de Legislação da Câmara de Vereadores por estar eivado de inconstitucionalidade, uma vez que onera o Poder Executivo e tal iniciativa, portanto, só poderia partir deste e não do Legislativo.

Políticas anteriormente adotadas que foram descontinuadas. Além da acima citada Estratégia Intersetorial para a Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil aprovada no âmbito da CAISAN em 2017 e que competia ao CONSEA, agora extinto, não foram identificadas outras políticas que tenham sido descontinuadas.

5.6. Razões para que o problema seja alvo de intervenção do Estado

Visto as externalidades relacionadas a perda e desperdício de alimentos e os compromissos assumidos pelo governo brasileiro, o combate a este problema deve fazer parte das estratégias para a realização do direito à alimentação adequada bem como produção e consumo responsáveis, sendo necessário revisar as lacunas das legislações e, ou, criar instrumentos legais para mitigar esse cenário paradoxal onde insegurança alimentar e desperdício coexistem e se relacionam como citado por Bellù no relatório da FAO sobre Políticas Públicas para perda e desperdício:

> As deficiências nas fases de produção e distribuição, as ineficiências do mercado combinadas com a falta de direitos das pessoas para obter acesso aos alimentos disponíveis por seus próprios meios, representam obstáculos para a realização do direito à alimentação adequada. Enquanto isso, a extensão da FLW é exacerbada por esses mesmos fatores (Bellù, 2017).

Em todos os níveis há espaço para políticas públicas e marcos regulatórios que busquem solucionar o problema, como por exemplo: revisão de legislação quanto ao controle e uso de sobras para alimentação humana e animal; de vigilância sanitária; de regulação de rotulagem, embalagem e determinação de validade; e de forma intersetorial com regulações e políticas de resíduos, infraestrutura, educação e energia (HLPE, 2014).

O mesmo comitê pontua três recomendações para os atores públicos e privados: a melhoria na coleta de dados de PDA e o compartilhamento dos mesmos; o desenvolvimento de estratégias efetivas para reduzir PDA, nos níveis apropriados; e promover a coordenação de políticas e estratégias para redução de PDA (HLPE, 2014).

6. Conclusões e encaminhamentos

Por fim salienta-se que uma política pública de perda e desperdício de alimentos, além das considerações econômicas, precisa ser eficiente do ponto de vista social, e que a análise de custo-benefício deva considerar externalidades ambientais da produção de alimentos como as implicações climáticas (Bellù, 2017).

Quanto aos encaminhamentos, sugere-se:

- A inclusão da produção e consumo sustentáveis de forma explícita em uma das diretrizes do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.
- O fortalecimento dos EPSANs (finalização da implantação do banco de alimentos, e constante investimento nos restaurantes populares,

sugerindo-se a implementação de um programa de boas práticas para redução de desperdício de alimentos, incluindo a normatização para doação de alimentos, uma vez aprovado o PL 159/2019).

- Apoiar os projetos de lei que visam viabilizar a doação de alimentos como contribuição para a segurança alimentar dos vulneráveis e redução dos impactos causados pela PDA.
- A realização de uma conferência municipal sobre desperdício de alimentos, com participação da sociedade civil e governo, a fim de firmar o compromisso de Joinville no desenvolvimento de marcos regulatórios e estratégias intersetoriais para mitigação deste problema.
- A proposição de uma estratégia municipal intersetorial para a redução da perda e desperdício de alimentos, elaborada com a participação de todos os atores, de forma criteriosa e com validação técnica e conceitual, objetivando melhorar de forma sistemática a segurança alimentar e a sustentabilidade da cadeia de produção e consumo de alimentos.
- Que para isso, sejam instituídos comitês e/ou grupos de trabalhos intersetoriais no âmbito da CAISAN.
- Que sejam estabelecidas metodologias de mensuração de desperdício, em especial nos EPSAN's, e construídos índices que permitam o estabelecimento de metas e seus respectivos monitoramentos.
- Que sejam fomentadas pesquisas científicas em uma perspectiva integrada sobre as causas, impactos e soluções para o desperdício de alimentos.
- Que as ações de "prevenção" sejam prioritárias no plano de estratégia, pensadas através de boas práticas de produção, transporte, armazenamento e manipulação.
- Que se promova uma rede virtual de boas práticas na redução de PDA.
- Que os hábitos de consumo sejam alvo de campanhas e programas educacionais para redução de PDA.
- Que esta política venha ao encontro do que é estabelecido no plano de segurança alimentar e nutricional do município, e que fortaleça a promoção do direito humano à alimentação adequada, desta e das futuras gerações, respeitando a dignidade humana e garantindo a soberania alimentar.

7. Referências

Ambiental (n.d.), Serviços, *Coleta de Resíduos Sólidos Comuns* (*https://www.ambiental.sc/servicos/limpeza-urbana/coleta-de-residuos-solidos-comuns/*).

Bellù, L.G. (2017), *Food losses and waste: issues and policy options.* Rome, FAO (*http://www.fao.org/3/CA1431EN/ca1431en.pdf*).

Blumenau (2019), Lei nº 8.750, de 23 de julho (*https://bit.ly/2IL9RHl*)

Brasil (2017), *Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.* Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília: Presidência da República, acesso em mai. 2019 (*http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatoriovoluntario_brasil 2017port.pdf*).

CAISAN (2018), *Estratégia Intersetorial para Redução de Perdas e Desperdício de Alimentos no Brasil* (*http://mds.gov.br/caisan-mds/publicacoes*).

Carvalho, P.M. de e F.C. Barcellos (2009), "Políticas públicas e sustentabilidade ambiental 2009. Construindo Indicadores e Sustentabilidade", *Indicadores Econômicos FEE*, 37 (1) (*https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2280/2656*).

CEASA/SC (2018), "Estatística" Origem Comercialização e valores 2018 (*http://www.ceasa.sc.gov.br/index.php/estatisticas/origem-comercializacao-e-valores-1/2018-3*).

– (2019), "Institucional" (*http://www.ceasa.sc.gov.br/index.php/institucional/a-ceasa*).

Chade, J. (2019), "Governo se retira de sabatina na ONU sobre sua política social" (*https://jamilchade.blogosfera.uol.com.br/2019/05/16/governo-se-retira-de-sabatina-na-onu-sobre-sua-politica-social/*).

Champions 12.3 org (2018), *SDG Target 12.3 On food loss and waste* (*https://champions123.org/wpcontent/uploads/2018/09/18_WP_Champions_Pro gresUpdate_final.pdf*).

CNODS (2017), *Plano de Ação 2017-2019* (*http://www4.planalto.gov.br/ods/noticias/comissao-nacional-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-lanca-plano-de-acao/plano-de-acao*).

Cuvi, M. (2019), "Presentación de acciones realizadas en el marco del derecho a la alimentación por parte de los miembros ODA-ALC". Lecture, Guatemala, Centro de Formación de la Cooperación Española en La Antigua.

Do Carmo, S. (2019), "Resíduos e comercialização CEASA" [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <*gabikerber@gmail.com*> em 21 ago. 2019.

FAO (2014*), Food Losses and Waste in Latin America and The Caribbean*, FAO Regional Office for Latin America and the Caribbean.

– (2016), *Food Losses and Waste in Latin America and The Caribbean: The regional commitment: to halve per capita food losses and waste by 2025*, FAO Regional Office for Latin America and the Caribbean.

– (2017), *Boletín 4. Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en América Latina y el Caribe. Alianzas e institucionalidad para construir mejores políticas* (*http://www.fao.org/3/a-i7248s.pdf*).

– (2018a), *FAO en América del Sur: hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Grandes resultados 2012-2016* (*http://www.fao.org/publications/card/en/c/I8338ES*).

– (2018b), SDG 12.3.1: *Global Food Loss Index* (*http://www.fao.org/3/CA2640EN/ca2640en.pdf*).

– (2018c), *Food loss and waste and the right to adequate food: Making the connection*, Rome.
– (2019), *Hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* en la región: ¿cómo medimos los avances? (*http://www.fao.org/publications/card/en/c/CA3360ES*).
–, OPS, WFP e UNICEF (2018), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018* (*http://www.fao.org/americas/publicaciones-audio-video/panorama/2018/es/*).
FNDE (2015), PNAE (*https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-rep asses-financeiros*).
Girardi, P. (2019), "Relatório mensal" [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <*gabikerber@gmail.com*> em 02 jun. 2019.
– e G. Feltrim (2018), "Fatores associados à insegurança alimentar em usuários de um restaurante popular", in *Anais do congresso brasileiro de epidemiologia 2017*, Campinas, Galoá, *https://proceedings.science/epi/trabalhos/fatores-associados-a-inseguranca-alimentar-em-usuarios-de-um-restaurante-popular?lang=pt-br* (acesso em: 05 ago. 2019).
GT da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2019), "Governo Brasileiro não vai apresentar Relatório Nacional Voluntário no Fórum Político de Alto Nível" (*https://gtagenda2030.org.br/2019/05/17/governo-brasileiro-nao-vai-apresentar-o-relatorio-nacional-voluntario-no-forum-politico-de-alto-nivel/*).
HLPE (2014), *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos em el contexto de sistemas alimentarios sostenibles: un informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma (*http://www.fao.org/3/a-i3901s.pdf*).
IBGE (2018a), "Cidades", *Panorama Joinville* (*https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/joinville/panorama*).
– (2018b), "Cidades", *Pesquisas: Censo Escolar Joinville* (*https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/joinville/pesq uisa/13/78117*).
IPEA (2018), *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*, vol. 1 (*http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf*).
Joinville (2012), Lei nº 7306, de 24 de outubro (*https://bit.ly/2oFq8Xd*).
Khander, S.R. *et al*. (2010) *Handbook on impact evaluation. Quantitative methods and practices.* Washington DC, The World Bank. (*http://documents.worldbank.org/curated/pt/650951468335456749/pdf/520990PUB0EPI1101Official0Use0Only1.pdf*).
MDS (2010), *Caderno de estudos desenvolvimento social em debate* (*http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Redeequipamento_SANpdf.pdf*).
Nascimento, O. da Silva Melo (2019), "Subject: dados da merenda escolar joinville" [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por *gabikerber@gmail.com* em 18 jun. 2019.

ONU (2015), *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, últ. ed. 13 de out. de 2015 (*https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/*).

ONU BR (2018), *Documentos temáticos: ODS 6, ODS 7, ODS 11, ODS 12 e ODS 15*, Haroldo Machado Filho (org.), Brasília.

PNAD-IBGE (2013), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013 sobre Segurança alimentar (*https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf*).

PNUD, IPEA e FJP (2013), *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*, acesso em maio de 2019 (*http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/joinville_sc*).

Prefeitura de Joinville (2018a), *Joinville Cidade em Dados. Características Gerais* (*https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/Joinville-Cidade-em--Dados-2018-Caracter%C3%ADsticas-Gerais.pdf*).

– (2018b), *Joinville Cidade em Dados.* Promoção Econômica, (*https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/Joinville-Cidade-em-Dados-2018-Promo%C3%A7%C3%A3o-Econ%C3%B4mica.pdf*).

– (2018c), *Notícias* (*https://www.joinville.sc.gov.br/noticias/restaurante-popular-oferece-refeicoes-para-publico-geral-em-joinville/*).

– (2019a), *Mapa de Setorização Coleta de Resíduos Domiciliares*, abr/2018, rev02 (*https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Mapa-Setorização-Coleta-de-Res%C3%ADduos-Domiciliares-abr2018-rev02.pdf*).

– (2019b), *Relatório de Indicadores de Coleta de Resíduos Domiciliares*, 2018, jan-dez (*https://www.joinville.sc.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Relatório-de-Indicadores-de-Coleta-de-Res%C3%ADduos-Domiciliares-2018-jan-dez.pdf*).

Porpino, G., C.E. Lourenço, C.M. Araújo e A. Bastos (2018), *Intercâmbio Brasil: União Europeia sobre desperdício de alimentos* (relatório final de pesquisa), Brasília, Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil (*http:// www.sectordialogues.org/publicacao*).

Ramos, M.P. e L.M. Schabbach (2012), "O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil", *Revista de Administração Pública*, 46 (5) (*http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a05v46n5*).

Rosseto, J.D.S. (2018), "Experiências internacionais no combate a perdas e desperdício de alimentos", em *Perdas e desperdício de alimentos [recurso eletrônico]: estratégias para redução*, Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara (ebook).

Sachs, J., G. Schmidt-Traub, C. Kroll, D. Durand-Delacre e K. Teksoz (2016), *SDG Index and Dashboards - Global Report*, New York, Bertelsmann Stiftung-SDSN (*https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2016/2016_sdg_index_and_dashboards_report.pdf*).

Santa Catarina (2018), *Lei nº 17.630, de 19 de dezembro de 2018* (*http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2018/17630_2018_Lei.html*).

SESC (n.d.), "O mesa Brasil Sesc" (*http://www.sesc.com.br/mesabrasil/omesabrasil.html*).

Silva, A. (2018), "Iniciativas da sociedade civil no combate a perdas e desperdícios de alimentos no Brasil", *Perdas e desperdício de alimentos [recurso eletrônico]:*

estratégias para redução, relator Evair Vieira de Melo; consultores legislativos: Rodrigo Dolabella (coordenador), Marcus Peixoto e Alberto Pinheiro, Brasília, Câmara dos Deputados, Edições Câmara (ebook).

UN (2019), *SDG Indicators. United Nations Global SDG Database* (*https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/*).

UNEP (2014), *Prevention and reduction of food and drink waste in businesses and households. Guidance for governments, local authorities, businesses and other organizations*, version 1.0 (*http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/save-food/PDF/Guidance-content.pdf*).

Capítulo 6

Chile: políticas de restricción de alimentos ultraprocesados en niñas y niños para la reducción del sobrepeso y la obesidad

M. Angélica Fellenberg y Nicolás Cobo

1. Introducción

Cerca de 900 millones de personas en el mundo enfrentan problemas de malnutrición por insuficiencia, mientras que un número cercano a 2.000 millones tiene problemas de malnutrición por exceso. Ambos índices, en especial el segundo, han mantenido su tendencia al crecimiento a pesar de las acciones que los Estados han implementado para reducirla y disminuir el porcentaje de la población que está siendo afectada por estos problemas y las numerosas enfermedades asociadas (vasculares y coronarias, diabetes, hipertensión, hígado graso, hipercolesterolemia, entre otras). La obesidad es una pandemia que aumenta a nivel mundial y debido a su carácter multifactorial es muy difícil implementar medidas que aisladamente sean efectivas a nivel poblacional.

Actualmente, la obesidad es entendida como un tema de responsabilidad individual, por lo que el enfoque de las políticas públicas se basa en mejorar las opciones individuales de alimentación, en la información que se entrega a través del etiquetado y las motivaciones individuales que tengan las personas al respecto.[1] Boyd Swinburn *et al.* (2019) discuten que la obesidad debe analizarse en una perspectiva más amplia que la sola enfermedad, y hacerse en el contexto de los desafíos que enfrenta la humanidad, pues afirman que se estaría en presencia de una *sindemia*, definida como "la presencia de dos o más estados patológicos que interactúan adversamente entre sí, afectando negativamente el curso mutuo de la trayectoria de cada enfermedad, aumentando la vulnerabilidad, y que se hace más dañina cuando hay desigualdad". En la misma publicación, los autores postulan que desnutrición, obesidad y cambio climático generan el contexto de una sindemia global, ya que estas tres pandemias interactúan, se interrelacionan y potencian negativamente.

1. Ver *The Lancet*, 33, 2019, pp. 725.

Un factor relevante en el desarrollo del sobrepeso y la obesidad tiene relación con el consumo de alimentos altamente energéticos o calóricos y con bajo aporte de otros nutrientes. Del mismo modo, la obesidad ha aumentado de manera importante (según el "Mapa nutricional" de 2016: 24,9% obesidad y 27,1% sobrepeso en kinder, 24,6% obesidad y 26,6% sobrepeso en primer año de enseñanza básica)[2] en la infancia, y en la edad escolar y preescolar. Por lo mismo, las políticas públicas orientadas a restringir el consumo de alimentos energéticos o calóricos en la infancia, edad preescolar y escolar parecerían ser una medida que podría frenar la tendencia creciente de aumento de obesidad. Debido a lo anterior, en esta investigación se buscó hacer un análisis crítico y comparado de políticas de restricción de alimentos ultraprocesados en niñas y niños para la reducción del sobrepeso y obesidad.

2. Alimentos ultraprocesados: ¿qué son y por qué deberían restringirse?

Los alimentos que la población consume a diario pueden clasificarse en cuatro grupos: 1) alimentos sin procesar o mínimamente procesados (por ejemplo, frutas y verduras frescas, frutas y verduras congeladas o deshidratadas, granos y legumbres, entre otros); 2) ingredientes culinarios procesados (harinas, aceites, sal, azúcares); 3) alimentos procesados (panes, quesos, alimentos salados o curados, frutas, verduras y leguminosas en conserva) y 4) ultraprocesados listos para el consumo (*snacks*, pizzas, barras de cereal, *nuggets*, bebidas gaseosas, entre otros) (Canella *et al.*, 2014). Este último grupo es el de más fácil acceso, tiene mayor vida útil, palatabilidad, bajo costo, es portable y tiene una publicidad masiva, factores que han contribuido al aumento de su consumo en forma notable (Monteiro *et al.*, 2013). Los alimentos ultraprocesados,[3] según

2. https://www.junaeb.cl/mapa-nutricional

3. "Si bien estos productos proporcionan energía dietética y algunos nutrientes, no son alimentos en el sentido de ser nutritivos. Característicamente, son formulaciones industriales listas para el consumo de ingredientes baratos homogeneizados obtenidos de cultivos de alto rendimiento, especialmente azúcares y jarabes, almidones refinados, aceites y grasas, aislados de proteínas y, a veces, de restos de animales criados intensivamente. Estas formulaciones están hechas para verse, oler y saborear bien mediante el uso de combinaciones sofisticadas de sabores, colores, emulsionantes, edulcorantes, espesantes y otros aditivos que tienen una función cosmética. Los procesos e ingredientes utilizados para la fabricación de alimentos ultraprocesados están diseñados para crear productos altamente rentables (ingredientes de bajo costo, larga vida útil, productos de marca) que pueden desplazar la producción y el consumo de alimentos no procesados o mínimamente procesados, alimentos procesados y platos y comidas recién preparados, o "comida real", para abreviar. Su conveniencia (imperecedera, lista para consumir), hiperpalatabilidad, marca y propiedad de corporaciones transnacionales, y marketing agresivo, les dan a los alimentos ultraprocesados enormes ventajas de mercado sobre los "alimentos reales" (Monteiro y Cannon, 2019: 91).

la clasificación de NOVA,[4] son discutiblemente considerados como alimentos.

Estudios en distintas partes del mundo han demostrado que el consumo de alimentos ultraprocesados está altamente correlacionado con la obesidad y el sobrepeso (Martins *et al*., 2013; Canella *et al*., 2014), debido a que son más densos energéticamente, tienen altos contenidos de azúcar, sodio y grasas saturadas y bajo contenido de nutrientes como proteínas y fibra. Según Carlos Monteiro *et al*. (2013), si el consumo de este grupo fuera en un tamaño de porción pequeño, no representaría un problema para la salud de la población; sin embargo, el tamaño grande de las porciones que se consumen y su facilidad de acceso convierten a este grupo de alimentos en un factor más del problema de obesidad y sobrepeso que aqueja a parte importante de la población mundial.

Si bien el problema de la obesidad y el sobrepeso daña primariamente a los individuos, tiene costos socioeconómicos altos, que afectan a la familia, la comunidad y la sociedad, lo que justificaría los esfuerzos que puede hacer el Estado para controlar esta enfermedad. Sin embargo, dichos esfuerzos deben considerar que en la base del problema se encuentra el comportamiento de las personas, debido a que son los individuos quienes toman opciones personales de consumo de determinados productos alimentarios, bajo nivel de ejercitación y estilo de vida, hábitos que escapan de las responsabilidades de los equipos de salud pública de los Estados (Gostin, 2007).

Por ello, no es frecuente encontrar casos en que, por razones de salud, se restrinja la oferta de productos procesados y ultraprocesados a población adulta. Lo que se ha hecho en algunos lugares (Dinamarca en 2003 y Nueva York en 2007, entre otros) es restringir mediante regulación sanitaria ciertos componentes que pueden ser nutricionalmente no deseables, como son los ácidos grasos trans. Sin embargo, existen algunas experiencias de regulación de alimentos procesados y ultraprocesados, principalmente en el caso de niñas, niños y adolescentes, que se discutirán a continuación y se presentan en el cuadro 1.

4. "NOVA clasifica todos los alimentos y productos alimentarios en cuatro grupos claramente distintos y, en nuestra opinión, significativos. Especifica qué alimentos pertenecen a qué grupo y proporciona definiciones precisas de los tipos de procesamiento subyacentes a cada grupo" (Monteiro *et al*. 2016: 28).

Cuadro 1. Experiencias de regulación de alimentos procesados y ultraprocesados en estudiantes

Autor	Diseño	Población estudiada	Ubicación geográfica	Duración	Hallazgos
Bauhoff (2014)	Cohorte	4.461 estudiantes	Estados Unidos (distrito de Los Ángeles)	12 meses	La política escolar de limitar bebidas azucaradas, leche entera y calorías, entre otros, en los colegios del distrito de Los Ángeles, fue inefectiva en disminuir el índice de masa corporal (IMC), sin embargo, disminuyó el consumo de sodas y alimentos fritos según autorreporte de los alumnos.
Cradock *et al*. (2011)	Cohorte	2.033 jóvenes de Boston	Estados Unidos	2 años	La restricción de venta de bebidas azucaradas en colegios disminuyó el consumo de estas, lo que puede ser una buena medida para restringir el consumo de calorías innecesarias por parte de adolescentes. No hubo medición de índices de obesidad.
Cullen *et al*., 2006	Cohorte	3 colegios en Houston	Estados Unidos	2 años	Se restringió la venta de *snacks* no saludables en las cafeterías, pero no en las máquinas de venta, lo que produjo un aumento de la venta de estas últimas. Este tipo de restricción produce un aumento de consumo compensatorio, si no se interviene todo el ambiente.
Schwartz, Novak y Fiore (2009)	Cohorte	495 estudiantes	Estados Unidos	2 años	Se restringió la disponibilidad de *bebestibles* y *snacks* al interior del colegio, mediante una encuesta se preguntó el consumo de alimentos dentro y fuera de este. Los resultados indican que la eliminación de alimentos de bajo nivel nutricional de las escuelas disminuyó el consumo sin un aumento de consumo compensatorio en casa. Sin embargo, no hubo diferencias reportadas por los estudiantes en el peso.

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, a pesar de que la industria de los alimentos ultraprocesados no puede considerarse restringida solo a alimentos menos saludables, se puede decir que muchos de dichos alimentos utilizan insumos de materias primas de menor valor o incluso subsidiados.[5] Según Lancet Commisions,[6] estos alimentos son altos en densidad energética y pobres en nutrientes; además, están omnipresentes y poseen estrategias de *marketing* agresivas que llevan a un mayor consumo. Se trata de industrias con subsidios o sin mucha regulación y tendrían un alto impacto

5. Ver *The Lancet*, 393, 2019, pp. 807.
6. Ibídem.

de contaminación en el medio ambiente, lo que revelaría la existencia de una sindemia, de acuerdo con lo descrito por Swinburn *et al.* (2019). En Australia, los alimentos ultraprocesados explican un tercio de los efectos ambientales de la dieta, el 35% del uso del agua, el 39% del uso de la energía, el 33% del dióxido de carbono y el 35% del uso de la tierra.[7]

3. Alimentos ultraprocesados: experiencias internacionales e impactos en reducción de obesidad

Se ha cuestionado la calidad dietética y de salud que aportan los alimentos ultraprocesados. De acuerdo con un estudio publicado por FAO en 2019 (Monteiro *et al.*, 2019) y que utiliza la clasificación NOVA, se comparan los contenidos de nutrientes que se encuentran asociados a enfermedades no transmisibles (sodio, azúcar, densidad energética, grasas saturadas), como también la posible existencia de una correlación negativa con nutrientes protectores (proteínas, fibras, potasio, fitoestrógenos) o de micronutrientes en una muestra de once países.

En varios de los casos analizados, el estudio logró establecer la presencia de porcentajes mayores al 10% de la ingesta de energía (Estados Unidos, Brasil, Chile, Canadá, Colombia, Australia y México) de grasas saturadas (en todos los países); el sodio, por su parte muestra una probabilidad de ingesta en exceso en el Reino Unido, Australia, Bélgica, aunque no así en los casos de Taiwán, Colombia, Brasil y México. Se observan también incrementos de alta densidad energética, lo que se encontró en alimentos ultraprocesados en Australia, Canadá, Chile, Colombia y México.

Similar situación muestran los citados estudios respecto de una relación inversa de ingesta de nutrientes protectores, como la presencia de vitaminas A, C, D, B6, B12, calcio, magnesio, salvo el caso de presencia de calcio en los alimentos analizados en el Brasil, en los que sí existía una relación positiva en su consumo.

Finalmente, se estableció una asociación en el consumo de las dosis de dichos alimentos ultraprocesados y "[e]n suma, la evidencia de los análisis de conjuntos de datos a nivel nacional representativos recogidos en once países en el período 2001-2015 muestra que el desplazamiento de alimentos no ultraprocesadas por alimentos ultraprocesados está asociado constantemente con un deterioro general de la calidad nutricional de las dietas" (Monteiro *et al.*, 2019: 17).

Los alimentos ultraprocesados contribuyen en más del 50% de la ingesta diaria de energía en países de alto ingreso como Canadá y Estados Unidos, mientras que en países de ingreso medio es aún menor, como Brasil (21,5%), México (29,8%)

7. Ver *The Lancet*, 393, 2019, pp 807.

y Chile (21,5%) (Parra *et al.*, 2019: 148). El mismo estudio muestra que dentro de los alimentos ultraprocesados, el "mayor contribuyente a la ingesta total de energía fueron los panes industriales (5%), las bebidas azucaradas (2,5%) y los bocadillos dulces y salados envasados (2,5%), las salchichas y carne reconstituida (1,3%), confitería (1,5%)", entre otras subcategorías (ibíd..: 150). Otro estudio (Rauber *et al.*, 2018) indica que el aporte en calorías por alimentos ultraprocesados es de 58% en Estados Unidos, 48% en Canadá, 35,9% en Francia y 56,8% en el caso de Reino Unido.

La evidencia muestra que la alimentación basada en alimentos ultraprocesados presenta mayor ingesta calórica (aproximadamente 500 kcal/por día) (Hall *et al.*, 2019) y una importante incidencia en el sobrepeso y la obesidad en niñas y niños, debido a la presencia de calorías, azúcares, grasas, sodio, fibras y macronutrientes; el citado estudio insinúa que para una estrategia de prevención de obesidad sería recomendable una reformulación de los productos o bien la limitación de su consumo (ibíd.: 8).

En los Estados Unidos se han llevado a cabo diversas experiencias de restricciones al consumo de productos procesados y ultraprocesados. Por ejemplo, en Boston (Massachusetts), se implementó una política escolar para los colegios secundarios por la cual se restringió la venta de bebidas azucaradas en junio de 2004 (Cradock *et al.*, 2011). El consumo autorreportado de este tipo de bebidas disminuyó desde 1,71 porciones/día en 2004 a 1,38 porciones/día en 2006, lo cual constituye un resultado interesante debido a que a nivel nacional no hubo disminución del consumo de este tipo de bebidas. En el citado estudio no se reportó si existió algún efecto o disminución del sobrepeso u obesidad de niñas y niños.

En la ciudad de Los Ángeles (California), el Distrito de Colegios Unificados modificó los estándares nutricionales para bebidas y alimentos en las escuelas en enero y julio de 2004, respectivamente (Bauhoff, 2014). En el caso de los *bebestibles*, se impusieron restricciones como solo permitir leche descremada, jugos con al menos 50% de fruta, y se disminuyó el tamaño de las porciones de *bebestibles* con electrolitos. En los alimentos se restringió la cantidad de calorías provenientes de grasas, se restringió el azúcar añadido y se disminuyeron las porciones permitidas de los *snacks*, platos y productos horneados. Estas restricciones estaban alineadas con las regulaciones del servicio de alimentación en las escuelas y aplicó para los productos vendidos al interior de ellas. Los rectores de los colegios de Los Ángeles reportaron que disminuyó la venta de gaseosas, *snacks* salados, entre otros ítems alimentarios, mientras que en otros distritos como San Diego (sin intervención) se mantuvo alta la venta de estos productos procesados y ultraprocesados. Esta política restrictiva pareció ser inefectiva desde el punto de vista de disminuir el IMC dentro de los ocho a quince meses pospolítica; sin embargo, disminuyó el consumo de gaseosas y productos fritos autorreportados. Lo anterior coincide con lo informado por Karen Coleman *et al.* (2012), quienes evaluaron el efecto de remover "alimentos no saludables" de

los colegios. Ellos determinaron que en los colegios intervenidos disminuyó el consumo de productos procesados y ultraprocesados, pero eso no fue reflejado en la disminución del peso o IMC. En el mismo sentido, la revisión sistemática realizada por Andrew Williams *et al*. (2013) indica que las políticas orientadas a remover alimentos bajos en nutrientes, altos en energía, leches enteras y papas fritas de los comedores escolares, asegurando la provisión de frutas y verduras, resultan en una disminución pequeña o no significativa del IMC.

Lo anterior sugeriría que, si bien se produce una disminución del consumo de productos procesados y ultraprocesados al interior de los colegios, habría un efecto de sustitución y podría haber un mayor consumo de estos alimentos fuera del colegio. Este fue el caso del estudio realizado por Karen Cullen *et al*. (2006), quienes evaluaron el efecto de restringir la entrega de postres y papas fritas en los *snacks* bares en colegios de Houston (Texas) para la venta de productos ultraprocesados por parte de las máquinas expendedoras de autoservicio, observándose un aumento de esta venta. Por su parte, Jennifer Fisher y Lleann Birch (1999) indicaron que el efecto de quitar los *snacks* o productos procesados y ultraprocesados de los comedores escolares podría acrecentar el deseo de los estudiantes de querer consumirlos, ya que el producto prohibido se ve como más apetitoso y deseable, lo que compensarían comprándolos fuera del ambiente escolar.

Por otro lado, Bruna Benton *et al*. (2018) detectaron en Brasil que niñas y niños que consumen alimentos dos o tres veces al día en el colegio tienen una dieta con un contenido de 18% de comidas ultraprocesadas, poseyendo mayor presencia de productos frescos y de menor procesamiento que quienes no consumen comidas en sus colegios. Otro estudio en el mismo país estimó que el consumo de alimentos procesados y ultraprocesados corresponde a cerca del 50% de la energía consumida por niñas y niños, y casi duplica el promedio de las niñas y los niños en Brasil. Se trata de alimentos nutricionalmente desbalanceados por contener alta densidad energética, altos contenidos de grasas, grasas trans, azúcar libre y sodio, baja presencia de fibras y otros componentes naturalmente presentes en alimentos (Rauber *et al*., 2018, 2015: 120), que a su vez son altamente palatables y atractivos en su consumo con buenas estrategias de *marketing* orientadas a niñas y niños. Es así como el 25,8% de la ingesta de calorías se atribuyó a alimentos procesados y ultraprocesados, con alto contenido de sodio y grasas saturadas, bajo en fibras y niveles de proteínas, y se encontró mayor consumo de alimentos ultraprocesados en niñas y niños cuyas madres tenían menos de doce años de educación (Batalha *et al*., 2017). En escuelas públicas se encontró mayor posibilidad de que las y los estudiantes tuvieran acceso en cafeterías a alimentos salados y ultraprocesados. Ello podría deberse a que los colegios públicos tienen acceso al Programa de Alimentación Escolar (PNAE); sin embargo, en estos últimos colegios es más probable el consumo de bebidas sin alcohol o refrescos, que no se encuentran prohibidas en el programa público de alimentación escolar (Rayanne *et al*., 2019).

Un estudio desarrollado en Asia (Chen *et al.*, 2018) indicó que se observaron cambios importantes en la dieta de adolescentes entre 1993 y 2011, cuando se produjo el reemplazo de alimentos originales y de platos tradicionales. En dicho período también se observó que, aunque el monto del gasto en alimentos ultraprocesados no aumentó, sin embargo, sí se incrementó la energía consumida, evidenciando factores que podrían estar favoreciendo su consumo, como son los bajos costos y la palatibilidad. El aumento del consumo en alimentos ultraprocesados en adolescentes también está documentado en el Brasil, siendo necesario incrementar la conciencia de mejorar la dieta y sosteniendo que la escuela es un lugar muy significativo para desarrollar una buena educación nutricional, ello tanto por la educación como por el abastecimiento o acceso (Costa *et al.*, 2018). Sin embargo, las políticas restrictivas de venta de alimentos ultraprocesados dentro de los colegios, como lo indica la ley 20.606 de Chile, debería tener mayor coherencia y no debería abstenerse de regular lo que sucede fuera del establecimiento escolar (Durán-Agüero, 2017).

Dentro de la comunidad científica, existen posiciones que sugieren que el problema de la malnutrición que genera sobrepeso y obesidad debe abordarse con una perspectiva similar a la lucha contra el tabaco y el alcohol, y sugieren acciones tales como (Monteiro y Canon, 2019: 95) eliminar todos los subsidios a insumos agrícolas (maíz) o cárnicos destinados primeramente a alimentos ultraprocesados, aplicación de impuestos en la producción y en la venta de productos ultraprocesados, restricción de *marketing* y difusión e incorporación de etiquetados con advertencias visibles.

4. Aumento de la incidencia en la ingesta y restricción de los alimentos ultraprocesados a escolares: el caso de Chile

Si se analiza el gasto porcentual que las familias chilenas destinan a alimentos, en el estudio realizado por Jaqueline Araneda *et al.* (2016) se observa una ponderación mayor del gasto de alimentos ultraprocesados en el Gran Santiago, exceptuando los embutidos frescos que son mayormente comprados en el resto de las capitales regionales. En los productos dulces como galletas, chocolates y masas dulces se observó un mayor gasto ponderado en los quintiles superiores, indicando que el aumento del poder adquisitivo implicaría un mayor consumo de este tipo de productos, constituyéndose además en productos aspiracionales para aquellos niveles socioeconómicos menos favorecidos. Los análisis de la evolución del gasto en alimentos ultraprocesados, según la Encuesta de Presupuesto Familiar de 1987 y 2007, indican un aumento sustancial tanto en el gasto absoluto como en el relativo.

Es así como el aumento del poder adquisitivo de la población entre 1987 y 2007 generó patrones de consumo que se alejaron de las recomendaciones de salud:

i) El gasto en productos con preservantes, grasas sólidas, azúcares y altos en sodio aumentó entre 1987 y 2007.
ii) En el mismo estudio, los hogares superaron entre dos y tres veces el máximo del 10% de porcentaje de calorías provenientes de azúcares simples, recomendadas por FAO/OMS en 2003.
iii En relación con el aumento en pescados, verduras, frutas, granos y legumbres, el estudio indicó que estas recomendaciones no se lograron, como tampoco la diversificación de las fuentes proteicas. (Crovetto y Uauy, 2012: 311)

Lo anterior muestra cómo se ha aumentado el gasto porcentual de las familias en los distintos alimentos, entre los cuales los ultraprocesados incrementan su porcentaje relativo de ingesta como también su relevancia en el gasto, reemplazando a otros alimentos más saludables.

Como es sabido, la experiencia de Chile ha sido pionera en el mundo. Más que restringir, prohibir o gravar con impuestos los alimentos ultraprocesados, en 2016 entró en vigor la ley 20.606, también conocida como Ley de Etiquetado Frontal de Alimentos (FOP), en la que se indica en forma notoria, a través de octágonos negros, la presencia por sobre cierto límite establecido de nutrientes críticos como calorías, azúcares, grasas y sal. Adicionalmente, esta ley restringe la venta de estos alimentos en colegios y prohíbe cualquier tipo de publicidad orientada a niñas y niños menores de catorce años, entre otras restricciones. De esta manera, el foco está puesto en los nutrientes críticos, más que en el grado de procesamiento del alimento.

Es pronto aún para saber el efecto que esta ley ha tenido o está teniendo en los índices de sobrepeso y obesidad; sin embargo, existen distintos estudios que indican que la población conoce la ley, conoce los octágonos negros y entiende de qué se tratan los nutrientes críticos.

4.1. La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y sus esfuerzos por combatir el sobrepeso y obesidad en Chile

La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) "es un organismo de la Administración del Estado, creado en 1964 por la ley 15.720, responsable de administrar los recursos estatales destinados a velar por niñas, niños y jóvenes chilenos en condición de vulnerabilidad biopsicosocial, para que ingresen, permanezcan y tengan éxito en el sistema educativo". Dentro de su labor para asegurar que personas en condición de vulnerabilidad permanezcan en el sistema escolar, dar seguridad alimentaria es uno de sus objetivos. Es así como entre 1990 y 2000 se duplicó el presupuesto de Junaeb y las becas de alimentación superaron la barrera del millón.[8] Posteriormente, en 2002, el Programa Mundial de Alimentos (PMA),

8. www.junaeb.cl

organismo dependiente de las Naciones Unidas (ONU), reconoce el Programa de Alimentación Escolar (PAE) de Chile como uno de los cinco mejores del mundo, y le solicita ser socio fundador de la Red Latinoamericana de Alimentación Escolar (RAE). Sin embargo, desde 2001, en Chile empieza a crecer en forma sostenida el sobrepeso y la obesidad en niñas, niños y adolescentes. Ello hizo que Junaeb tuviera que revisar el PAE constantemente, ajustándolo a los nuevos desafíos (Departamento de Planificación, 2016; Silva *et al*., 2015).

A su vez, dadas las tasas crecientes de sobrepeso y obesidad, se plantea un reenfoque de los objetivos alimentarios del PAE basado en las necesidades y el perfil epidemiológico, con cinco nuevos objetivos:

1. Entrega de una alimentación sana e inocua, como eje de las mejoras continuas (licitación tras licitación), en los requerimientos nutricionales, alimentarios, productos, materias primas y preparaciones.
2. Elaboración y ejecución de proyectos piloto para el desarrollo e innovación de productos, materias primas, servicios, tecnología, que mejoren permanentemente la aceptabilidad.
3. Incorporación de educación en estilos de vida sanos, para abordar el proceso de cambio cultural de hábitos alimentarios y contribuir a mejorar el estado de malnutrición en los estudiantes.
4. Incorporación del Proyecto Laboratorio Gastronómico cuyo objetivo es mejorar las características de las materias primas, preparaciones y servicio del programa para hacer cumplir el derecho de los escolares a comer rico y sabroso.
5. Incorporación de la política institucional Contrapeso por medio de la cual y a través de 50 medidas contribuyamos como Junaeb a aportar a la problemática país del sobrepeso y obesidad.[9]

Es así como actualmente al interior de Junaeb existe el programa Contrapeso, enfocado a combatir la obesidad en colegios públicos, que consta de cincuenta medidas concretas de alimentación saludable y actividad física que se han ido implementado gradualmente en todos los recintos educativos del país.

Programa de Alimentación Escolar PAE. Este exitoso programa de alimentación escolar abarca a 1.756.308 estudiantes (cuadro 2) quienes reciben desayuno, almuerzo, tercer servicio (merienda) y cena totalizando 4.126.645 de raciones diarias (aproximadamente 940 millones de dólares al año). Aunque el PAE no hace referencia expresa a los alimentos ultraprocesados, sí se aprecia un reenfoque, ya que sus objetivos han cambiado sutilmente desde uno que facilite la incorporación, permanencia y éxito del sistema educacional (1964) a otro de mayor exigencia nutricional, que garantice que los estudiantes en condiciones de vulnerabilidad

9. Junaeb, Departamento de Alimentación Escolar, agosto de 2017.

"reciban un servicio de alimentación saludable, variado, nutritivo, inocuo y sabroso, que contribuya con su desarrollo físico y mental, que favorezca y estimule la concentración y aprendizaje necesarios para su desempeño académico".[10]

Con la evolución del desafío creciente de aumento de sobrepeso y obesidad en niñas y niños en etapa escolar (gráfico 1 y cuadro 3) se hizo evidente la necesidad de ajustes y la incorporación de programas de educación de hábitos de estilo de vida. Entre 1991 y 2005 se fue mejorando la calidad de las materias primas de los productos, definición de fichas y de las técnicas culinarias, como también se incorporó la porción de agua. A partir de 2006 se aumentó la inclusión de frutas y verduras, así como se incorporaron productos integrales. Posteriormente, en 2017, se incluyeron veintiocho empresas prestadoras de alimentos con alimentación natural, tecnología y sistemas de aseguramiento de calidad.[11] En la licitación PAE 2017-2021, se consideró la incorporación de acciones en línea con el programa Contrapeso para reducir sobrepeso y obesidad, por lo que las bases de licitación han considerado modificarse y potenciar determinado tipo de alimentos (más frescos, con mayor sentido de pertenencia, que se adecuen a las costumbres alimentarias, entre otras). A su vez, las bases establecen cuotas mínimas de compras de materias primas o insumos alimentarios a pequeños productores locales[12] o en zonas retiradas,[13] lo que está en línea con la reducción de alimentos ultraprocesados. A su vez, desde 2017 se han incorporado programas piloto de incorporación de quinua en las regiones de la Araucanía, O'Higgins e Iquique.

Otros ajustes están reflejados en la tarjeta Beca para Alimentación de Educación Superior (BAES) destinada a 500.000 estudiantes, que desde 2018[14] se enfoca en menús saludables e incluye la restricción de canje por productos con sello "alto en"; asimismo, en restaurantes solo se pueden canjear por menús aprobados por Junaeb. Adicionalmente, se facilita la opción para comprar frutas y verduras en diversos puntos como ferias libres, mercados y supermercados.

Dentro de las acciones adoptadas por Junaeb y PAE, el tema específico de los alimentos ultraprocesados no está considerado como un ítem separado. Más bien, en este caso, operan los énfasis de la ley 20.606, en la que se especifican restricciones a todos aquellos alimentos que tengan sellos de "alto en" alguno de los nutrientes críticos (sodio, calorías, grasas y azúcar). De esta manera, y como fue mencionado anteriormente, además de cuidar el balance nutricional, el PAE ha puesto énfasis en las materias primas para que se logre una "comida con gusto, que satisfaga, alimente

10. Ibídem.

11. Ibídem.

12. Las compras locales que realizan actividades primarias, cuando sean de origen agrícola, deben provenir prioritariamente de agricultores familiares, lo que será certificado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

13. Junaeb, Políticas de Compras Públicas, mayo de 2017.

14. https://www.junaeb.cl/archivos/30017

y colabore a frenar el aumento del sobrepeso y obesidad de niños y jóvenes".[15] Lo anterior se ha conocido como Laboratorio Gastronómico.[16] De esta manera, el programa considera, además de las restricciones de los nutrientes críticos, la preparación de alimentos con el objetivo de hacerlos más atractivos con diferentes acciones culinarias (por ejemplo, sofrito, cocción con caldos preelaborados, salsas madres, entre otros), además del uso correcto del fuego, lo que se transfiere a través de capacitaciones a los manipuladores de alimentos. Evaluaciones preliminares del servicio muestran una alta aceptabilidad de las modificaciones realizadas en la preparación de los alimentos (por ejemplo, 87% hamburguesas falafel, 87% pescado al horno con arroz chaufá y 82% guiso de lentejas).[17]

Asimismo, el programa ha incorporado diferentes adaptaciones gastronómicas locales, dependiendo de las necesidades particulares de distintas localidades. Es así como actualmente existen las siguientes:

- De la Bandeja al Plato: en el marco del PAE, se implementa esta adaptación con el apoyo del Ministerio de Educación, de manera de incorporar recetas "con preparaciones de alta gastronomía, productos locales de mejor calidad, más frutas y verduras e, incluso, introduciendo recetas internacionales", cuyo objetivo es mejorar la experiencia de alimentación con una mejor nutrición y una oportunidad más cercana a los hogares.[18]
- Cocinas del Mundo y Cocina Migrante: adaptación de la Municipalidad de Santiago en conjunto con Junaeb, la que ha implementado un programa que incluye a chefs destacados como Sumito Estévez, Ciro Watanabe y Juan Pablo Mellado con el objetivo de incluir costumbres culinarias de otros países, haciendo la alimentación más inclusiva y nutritiva.[19]
- Convenio con INDAP: firmado entre ambas instituciones en abril de 2019, combina el mejoramiento de la calidad nutricional de la alimentación escolar con el aporte de la agricultura familiar local: "Es un círculo virtuoso entre la misión de Junaeb de alimentar con calidad nutricional a las niñas y los niños de Chile, y la tarea de INDAP de promover la producción de alimentos de buena calidad e inocuos para alimentar a los estudiantes de Chile".[20]
- Convenio con la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO): con el objetivo de aumentar el consumo de pescados y mariscos en

15. Junaeb, minuta PAE.

16. https://www.junaeb.cl/laboratorio-gastronomico.

17. Según entrevista realizada a José Domingo Sagues, jefe de Gabinete; Eduardo Candia, jefe del Departamento de Estudios, y Mariana Lira, nutricionista de Junaeb.

18. https://www.mineduc.cl/2019/04/26/alimentacion-escolar-de-la-bandeja-al-plato/

19. https://www.junaeb.cl/archivos/36538

20. http://www.indap.gob.cl/noticias/detalle/2019/04/02/indap-y-junaeb-anuncian-alianza-por-m%C3%A1s-de-$1.000-millones-para-favorecer-a-la-agricultura-familiar

escolares, duplicando de 4.000 a 8.000 toneladas los productos del mar en la alimentación escolar.[21] De esta manera, "se incentiva que los estudiantes reciban una alimentación balanceada, con pertenencia local, adaptando los menús según la producción de la zona. Actualmente, se ha incorporado en los menús diarios las preparaciones con choritos y jurel en las regiones de Los Lagos y Coquimbo, con el objetivo de seguir implementando nuevas recetas y fomentar el consumo de pescados y mariscos en las niñas y los niños del país".[22]

- Tercer servicio: corresponde a una ración alimentaria de media tarde, en la que se privilegia un alimento algo más manipulable y que niñas y niños puedan llevarlo.
- Salad bar: incorporación de salad bar para educación media en el PAE. Esto permitirá que los estudiantes secundarios cuenten a diario con autoservicio de ensaladas, de manera de que incorporen mayor variedad de verduras frescas en el menú de consumo diario.[23]
- Sal de mar: incorporación de sal de mar como reemplazo de la sal procesada en el PAE. La ración de almuerzo a partir de 2017 es preparada con este producto para mejorar la aceptabilidad del menú que reciben los estudiantes, lo que además genera un importante aporte a la producción local en zonas como Lo Valdivia y Cáhuil, en la sexta región.[24]
- Restricción de azúcares libres: atendiendo a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se incorpora la restricción de azúcares libres al 5% de las calorías totales entregadas por los servicios PAE. Esto gracias a la incorporación de alimentos más sanos y que cumplen con la Ley de Etiquetado.[25]

21. Compras locales a la agricultura familiar campesina: incorporación del 15% de los insumos en compras locales y 10% en zonas rezagadas, con énfasis en la agricultura familiar campesina y priorizando la adquisición de frutas y verduras. Esto generará un impacto a la producción local y permitirá que los estudiantes reciban en su alimentación productos más frescos y con sentido local. Implementación: agosto de 2017 (303.497 estudiantes y 1.866 establecimientos), marzo de 2018 (1.047.000 estudiantes y 5.500 establecimientos), marzo de 2019 (cerca de 1.600.000 estudiantes de todo el país).

22. https://www.corfo.cl/sites/cpp/sala_de_prensa/nacional/23-08-2018_corfo_y_junaeb_firman_acuerdo_

23. Implementación: agosto de 2017 (10% de estudiantes enseñanza media, de la región Metropolitana), agosto de 2018 (100% de estudiantes de enseñanza media de once regiones del país), marzo de 2019 (100% de estudiantes de todo el país). Asimismo, se incorporará ensalada a diario en los menús de los estudiantes de prekinder a octavo básico.

24. Implementación: marzo de 2017 (región O'Higgins, 92.697 estudiantes de 509 establecimientos), marzo de 2018 (cerca de 405.774 estudiantes de cuatro regiones del país).

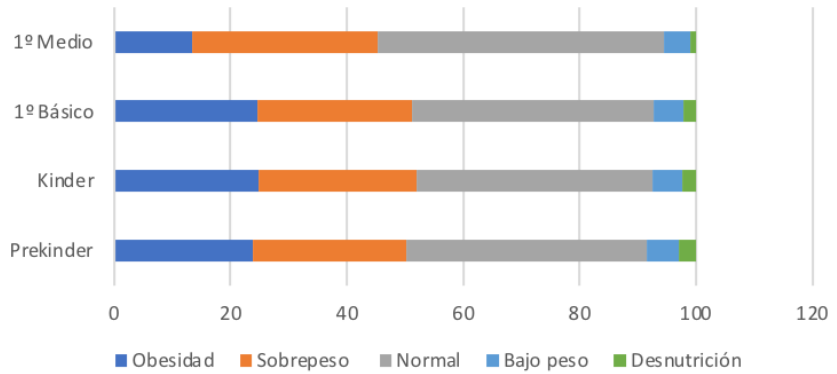
25. Implementación: marzo de 2017 (498.471 estudiantes de 2.596 establecimientos).

Cuadro 2. Cobertura programas de Junaeb

Programa Junaeb	Cobertura
Programa de Alimentación Estudiantil	1.600.000 estudiantes de educación parvularia, básica y media
Programa de Alimentación Educación Superior	477.000 estudiantes educación superior
Programa de Salud del Estudiante	1.432.000 estudiantes de educación parvularia, básica y media
Becas y Residencias Estudiantiles	420.000 estudiantes de educación básica, media y superior
Yo elijo mi PC y me conecto para aprender	123.000 estudiantes de 7º básico de establecimientos subvencionados
Programa Útiles Escolares	1.750.000 estudiantes educación parvularia, básica y media
Tarjeta nacional estudiantil	2.000.000 estudiantes de educación básica, media y superior

Fuente: Departamento de Planificación (2016).

Gráfico 1. Chile: estado nutricional (resumen), 2016



Fuente: Junaeb.

Cuadro 3. Regiones de Chile con mayor y menor prevalencia de obesidad a nivel nacional, 2016

Nivel	Menor prevalencia obesidad	Mayor prevalencia obesidad
Prekinder	Arica y Parinacota 19,1%	Magallanes 29,3%

	Antofagasta 19,6%	Los Lagos 27%
Kinder	Arica y Parinacota 21,3%	Magallanes 30,9%
	Antofagasta 22,7%	Maule 28%
1º básico	Arica y Parinacota 20,9%	Magallanes 30,1%
	Tarapacá 21,6%	Los Lagos 27,9%
1º medio	Metropolitana 12,5%	Los Lagos 15,2%
	Bío-Bío 12,7%	Arica y Parinacota 15,4%

Fuente: Junaeb.

Programa Contrapeso. Es un plan que contempla cincuenta medidas concretas de alimentación saludable y actividad física, que Junaeb está implementado de manera gradual en todos los recintos educativos del país. Se fijó como objetivo combatir la obesidad estudiantil a través de la implementación de una serie de ejes y medidas, con la meta preliminar fijada en 2016 de reducir en 2% (a 2015 la prevalencia era de 24,4%) la prevalencia de obesidad estudiantil (colegios municipales y particulares subvencionados) adscriptos a programas Junaeb a 2020 (Departamento de Planificación, 2016: 21). Con dichos objetivos, se define el ajuste y rediseño a productos y servicios de los programas de alimentación y salud estudiantiles. En el plan de acción, el primer eje es la alimentación saludable y sabrosa, cuyo objetivo específico es "fortalecer el acceso a alimentos y la aceptabilidad de preparaciones que estén conformes a las recomendaciones nacionales e internacionales en alimentación y nutrición"[26]. Las medidas tomadas por el programa contrapeso se encuentran en el cuadro 4.

Cuadro 4. Medidas de Contrapeso relacionadas con el PAE

N.º	Medidas	Articulación
1	PAE se adscribe a recomendación OMS de restricción de azúcares libres al 5% de las calorías totales entregadas por el servicio	Empresas prestadoras
2	Flexibilización de calorías establecidas, por un menú que prioriza alimentos y nutrientes críticos específicos (PAE)	Empresas prestadoras
3	PAE cumple con decreto 13/15, reglamento que regula la ley 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad	Empresas prestadoras
4	PAE continúa incorporando en licitaciones los lineamientos de las guías alimentarias para la población chilena	Instituto de Nutrición y Tecnología de Alimentos (INTA)
5	Control para evaluar calidad final de la ración (PAE)	Empresas prestadoras
6	Incorporación de exigencias a licitación PAE para que empresas prestadoras compren productos a proveedores locales, priorizando la adquisición de fruta y verdura	Indap, productores locales, empresas prestadoras, CORFO

26. Eje 1: Alimentación Saludable (Departamento de Planificación, 2016).

7	Reformulación de proceso para el reemplazo de preparaciones con alta tasa de rechazo (PAE)	Empresas prestadoras
8	Evaluación del diseño de la estrategia de capacitación de manipuladoras para adquirir habilidades y destrezas gastronómicas (PAE)	Empresas prestadoras, chefs
9	Capacitación de manipuladoras para adquirir habilidades y destrezas gastronómicas en preparaciones locales (PAE)	Empresas prestadoras, Federación Gastronómica de Chile
10	Trabajo con nutricionistas de empresas prestadoras en nuevos requerimientos presentes en bases de licitación para 2017, con el objetivo de asegurar una adecuada implementación de las mejoras de la licitación (PAE)	Empresas prestadoras, Colegio de Nutricionistas de Chile
11	Establecer restricción de compra de alimentos etiquetados como "alto en ..." (BAES)	Puntos de canje, empresas prestadoras
12	Solo se podrá comprar menú saludable en cadenas de comida con tarjeta BAES	Puntos de canje, empresas prestadoras
13	Fomento para la incorporación de mercados y verdulerías como puntos de canje para la compra de alimentos saludables con tarjeta BAES	

Fuente: Departamento de Planificación (2016: 26).

4.2. Ley 20.606: ley chilena de etiquetado

El etiquetado nutricional busca orientar a los consumidores hacia los productos que contribuyen a una dieta saludable, entregándoles información fácil de interpretar, permitiéndoles tomar mejores decisiones de consumo (Silva, Cobo y Fellenberg, 2016).

Como se mencionó anteriormente, en el caso de Chile se implementó un sistema de etiquetado obligatorio que no indica si los alimentos son procesados o ultraprocesados; sin embargo, sí indica la presencia de altos niveles de nutrientes críticos con octágonos negros con el texto "alto en" seguido de "grasas saturadas", "sodio", "azúcares" y "calorías", nutrientes generalmente altos en los alimentos procesados y ultraprocesados (Silva, Cobo y Fellenberg, 2016). Según Gyorgy Scrinis *et al.* (2017), en términos de regulaciones en el etiquetado esta ley es exigente debido a que los octágonos negros son una señal clara y contundente respecto de los nutrientes definidos como críticos para la salud, entregando al consumidor un mensaje inequívoco.

Si bien la implementación de un sistema de etiquetado nutricional entrega información que permite tomar mejores decisiones de consumo a la población y aunque existe una buena predisposición de los consumidores frente a estas medidas, no aseguran que haya cambios en las decisiones de consumo.

Otro aspecto que incorpora la Ley de Etiquetado chilena es la protección del ambiente alimentario escolar mediante la prohibición de venta de alimentos "altos en" en escuelas (prebásica, básica y media) (Silva, Cobo y Fellenberg, 2016). Si bien lo anterior es una buena medida y se produciría una disminución del consumo de alimentos menos saludables al interior de los colegios, puede haber

un efecto de sustitución y, de esta manera, existir un mayor consumo de estos alimentos fuera del colegio. Este fue el caso de los estudios realizados por Fisher y Birch (1999) y Cullen *et al*. (2006), quienes evaluaron el efecto de restringir alimentos ultraprocesados al interior de los colegios, observándose aumento de venta de alimentos ultraprocesados en las máquinas expendedoras de autoservicio. De esta forma, la prohibición podría acrecentar el deseo de los estudiantes de querer consumir estos alimentos, ya que el producto prohibido se ve como más apetitoso y deseable, lo que compensarían comprándolos fuera del ambiente escolar. Otro aspecto a considerar es que la restricción de alimentos menos saludables a niñas y niños reduce el consumo de estos en aquellos ambientes donde se realiza la intervención (por ejemplo, en las escuelas). Sin embargo, en muchos de ellos se reporta que dicha reducción no lleva a mejoras en el IMC, debido a que el consumo de alimentos menos saludables aumentaría en los ambientes no restringidos. Por ello, al implementar este tipo de políticas se debe abordar el problema de la sustitución (Silva, Cobo y Fellenberg, 2016).

1. Ley de Etiquetado: percepción de los consumidores. Se han realizado diversos estudios que indican cambios en las percepciones de los consumidores por efecto de la Ley de Etiquetado. Entre ellos, a seis meses del inicio de la implementación de la Ley de Etiquetado, el estudio Chile 3D (GFK Adimark) realizado a 4.800 personas,27 indicó que el 92,9% de las personas reconocen los sellos negros; de estas, el 91% afirma que influye en su decisión en alguna medida de compra y que su elección de alimentos se ha modificado a causa de los sellos.28

El 48,1% de las personas encuestadas afirma que realiza una comparación de los sellos y de estas el 79,1% afirma que ello afecta su decisión de compra.29

Por su parte, en el primer balance sobre la Ley de Etiquetado que realizó el Ministerio de Salud (MINSAL) con la colaboración del Instituto de Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile en diciembre de 2016 quedó en evidencia que, de las 1.067 personas encuestadas,[30] el 92,9% reconoce los sellos.

27. De las 39 comunas más pobladas del país, hombres y mujeres mayores de quince años de niveles socioeconómicos ABC, C2, C3 y D.

28. Informe de resultados: descripción de las percepciones y actitudes de las y los consumidores respecto de las medidas estatales en el marco de la implementación del decreto 13/15. Licitación ID: 757-98-LQ16 Mireya Valdebenito Verdugo (demoscópica), José Miguel Labrín Elgueta (ICEI), Victoria León Porath (ICEI), Sebastián Fierro. Informe de evaluación de la implementación de la Ley sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad, enero de 2017, Subsecretaría de Salud Pública, División de Políticas Públicas Saludables y Promoción, Departamento de Nutrición y Alimentos.

29. Informe de evaluación de la implementación de la ley sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, febrero de 2018, Subsecretaría de Salud Pública, División de Políticas Públicas Saludables y Promoción, Departamento de Nutrición y Alimentos.

30. Hombres y mujeres mayores de dieciocho años, residentes en 34 comunas del Gran Santiago.

Sin embargo, el 56,2% no compara los sellos que contienen los envases de los alimentos al comprar. Dicho comportamiento es significativamente mayor en los rangos etarios menores (18 a 29 años), es decir, son los más jóvenes quienes menos utilizan esta información a la hora de comprar. En el caso de niñas y niños, el estudio Kids3D (GFK Adimark) muestra que al consultarles solo a niñas y niños de entre 8 y 14 años el 74% respondió que no ha dejado de consumir productos porque tengan sellos.

No obstante, el bajo porcentaje de personas que indica haber modificado su consumo frente a la Ley de Etiquetado, en Chile existe una buena predisposición de los consumidores frente a las medidas que mejoran la información disponible. El estudio del Minsal antes mencionado indica que el 92,4% evalúa bien o muy bien la obligación de etiquetar con sellos los alimentos "altos en" azúcar, grasas saturadas, sodio y calorías, y el 91,2% evalúa bien o muy bien la prohibición de venta de alimentos "altos en" los colegios. La prohibición de publicidad dirigida a niñas y niños de alimentos "altos en" es evaluada bien o muy bien por el 74,5% de los encuestados.

2. Ley de Etiquetado: efectos en los colegios. La ley 20.606, a través de la prohibición de ve0nta de alimentos "altos en" en establecimientos educacionales, busca brindar a los estudiantes un entorno escolar saludable. Esta restricción es aplicable a los quioscos escolares y al PAE (desayunos, almuerzos, merienda tardía, colaciones y cenas, según corresponda) entregado a los estudiantes en condición de vulnerabilidad de establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados, por lo que se han tenido que realizar adecuaciones a las bases de licitación, para que estén acordes a las disposiciones establecidas por la ley 20.606. Estas medidas han tenido un amplio apoyo de la población (Silva, Cobo y Fellenberg, 2016).

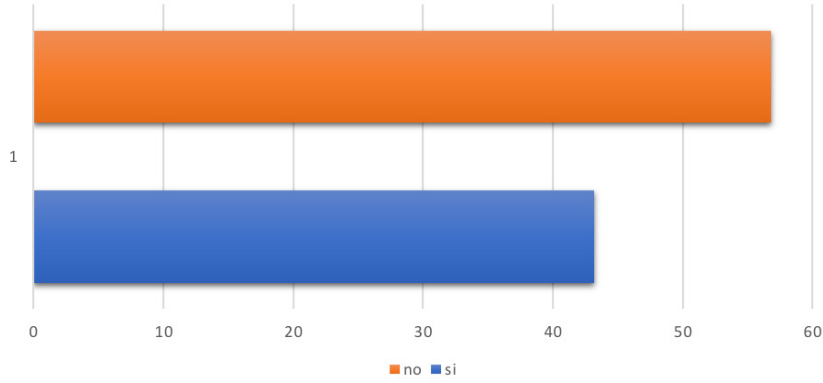
A la fecha no existen evaluaciones sobre el efecto de la ley 20.606 en el consumo de alimentos con altos contenidos en calorías, grasas saturadas, azúcares y sodio por parte de las niñas y los niños que asisten al sistema escolar, ni tampoco sobre su efecto en sobrepeso y obesidad. Sí, se han realizado algunas mediciones de las percepciones de los escolares ante la nueva rotulación, publicidad y prohibición de venta de alimentos en las escuelas para este grupo de la población. Por ejemplo, Sonia Olivares *et al.* (2017) aplicaron una encuesta a 812 escolares de 8 a 12 años, de distinto nivel socioeconómico (NSE) y estado nutricional, indicando que solo el 53,4% de las niñas y los niños de NSE medio-alto y el 48,1% de los de NSE bajo señaló que dejaría de comprar los alimentos con mensajes de advertencia. Estos resultados reflejan una conducta similar a la identificada por los estudios realizados por el Ministerio de Salud a la población en general.

En el presente estudio se ha realizado una encuesta exploratoria a profesoras y profesores de educación básica (pública y privada) respecto de sus percepciones sobre los efectos de la implementación de la ley 20.606. La encuesta fue respondida por 44 profesoras y profesores de 28 colegios (14 colegios municipales,

7 particulares subvencionados y 23 colegios privados). De todos los colegios encuestados, el 43,18% es beneficiario del PAE.

El 43% de las profesoras y los profesores indica que en sus colegios hay restricciones a los alimentos con sellos, más allá de lo que exige la ley (gráfico 2). Incluso existes comentarios tales como: "Mi establecimiento es una escuela promotora de vida saludable. El quiosco no puede vender alimentos con sellos. Además, están prohibidas las colaciones con sellos" (escuela pública Mulchen), "Prohibición de venta de alimentos a cualquier alumno, apoderados y en general la comunidad escolar, incluso se prohíbe el ingreso de alimentos por *delivery* a los alumnos" (escuela pública Mariano Egaña), "No existe quiosco de venta y se le pide al apoderado que no compre al vendedor de afuera del colegio cosas poco saludables y se entrega una minuta de alimentos para los niños" (colegio particular subvencionado).

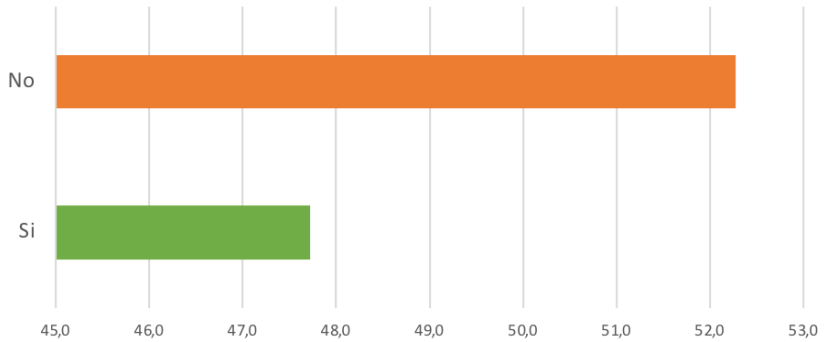
Gráfico 2. ¿En su colegio existe alguna restricción en los alimentos que se entregan a alumnas y alumnos, adicional a las recomendaciones del PAE (productos con sellos)?



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, es importante destacar que en Chile, a nivel de etiquetado, los alimentos se clasifican por la existencia o no de los sellos con nutrientes críticos, más que por ser procesados o ultraprocesados. De esta manera, para los consumidores es más fácil hablar de alimentos con sellos que de alimentos procesados o ultraprocesados. Asimismo, existen alimentos ultraprocesados en los cuales la industria adecuó su formulación, bajando los nutrientes críticos, para no tener sellos (Cobo, Fellenberg y Silva, 2016). Es así como más del 50% de las profesoras y los profesores encuestados indican que no saben si las alumnas y los alumnos reciben alimentos que caen en esta categoría (gráfico 3).

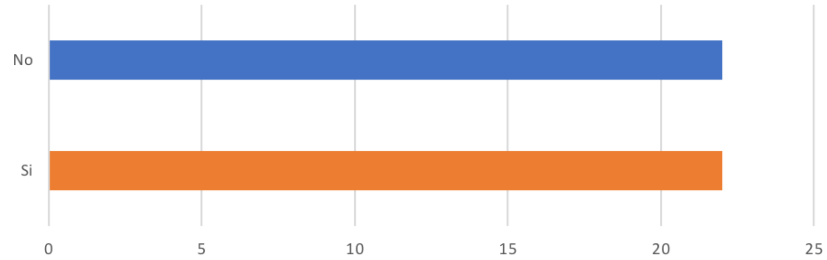
Gráfico 3. ¿Sabe si los alimentos que reciben las alumnas y los alumnos caen dentro de la categoría de ultraprocesados?



Fuente: elaboración propia.

Aproximadamente un año después de la entrada en vigor de la Ley de Etiquetado, la mayoría de las profesoras y los profesores observaron un cambio en la oferta de los quioscos al interior de los colegios (86%) (publicación en trámite) (Cobo, Fellenberg y Silva, e/p). Este resultado mostró que la implementación de la prohibición de venta de alimentos "altos en" en establecimientos educacionales tuvo éxito. Sin embargo, a casi tres años de implementada la ley, el 50% de las profesoras y los profesores declara que no ha habido cambios en las colaciones escolares que niñas y niños traen desde la casa (gráfico 4), habiendo comentarios tan dispares como los siguientes: "Padres envían más fruta que antes y hay mucha menos presencia de alimentos chatarra (chocolates, papas fritas, dulces, etc.)" (colegio privado Pedro de Valdivia) y "Ellos traen cualquier snack de la casa" (escuela pública Mariano Egaña). Lo anterior concuerda con lo observado por las profesoras y los profesores en 2017, de los que el 52% indicaba que las alumnas y los alumnos llevaban colaciones más saludables a la escuela, como fruta, yogur, frutos secos, leche, mientras que el 48% opinaba que no había habido cambios (Cobo, Fellenberg y Silva, 2016).

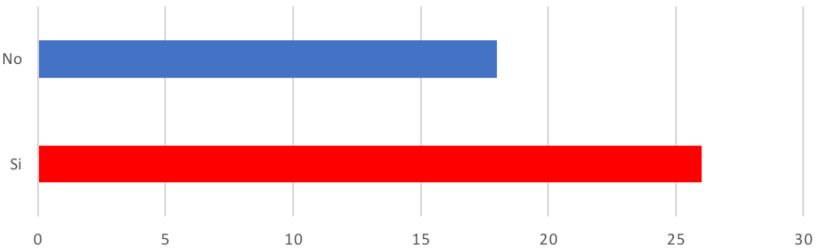
Gráfico 4. Desde junio de 2016, ¿ha observado cambios en las colaciones que niñas y niñas traen desde la casa?



Fuente: elaboración propia.

Respecto de los menús ofrecidos por los colegios, el 60% de las y los profesores opina que han incorporado más fruta y verdura y han disminuido los alimentos con sellos (gráfico 5). Lo anterior es congruente con el hecho de que el programa de alimentación escolar que provee el Estado ha adecuado sus bases de licitación para que los alimentos ofrecidos en los colegios no contengan sellos. A su vez, es importante destacar comentarios de los profesores indicando cambios respecto de los alimentos ofrecidos, como los siguientes: "Ya no existe el día de la chatarra, no se venden *hotdog* ni similares" (colegio privado Coya), "Ya no hay bebidas gaseosas, ni cosas a base de dulces y no ofrecen alimentos fritos" (colegio privado San Gabriel), entre otros.

Gráfico 5. Desde junio de 2016, ¿ha observado cambios en los menús ofrecidos en el casino del colegio?

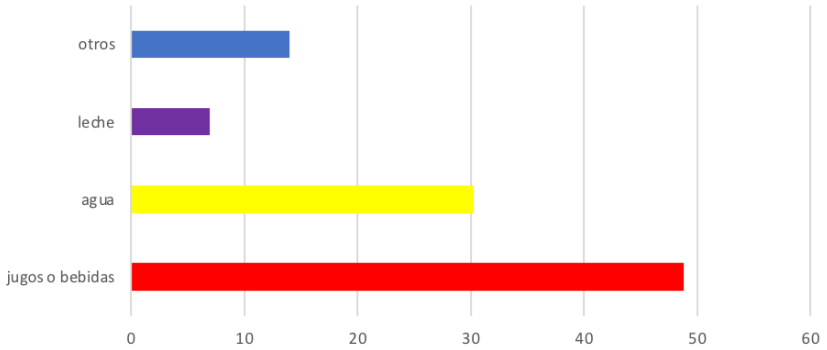


Fuente: elaboración propia.

Respecto de los líquidos o bebestibles que consumen los alumnos, casi el 50% de las profesoras y los profesores encuestados indican que beben jugos o bebidas con azúcar añadida (gráfico 6). Sin embargo, el 30% indica que beben agua. Este último

dato no es posible contrastarlo con la encuesta de 2017 debido a que no se hizo esta pregunta, por lo que es difícil saber si es que ha habido una tendencia ascendente respecto del consumo de agua. Sin embargo, es preocupante que la mitad de los profesores declaren que sus alumnas y alumnos consumen jugos o bebidas con azúcar añadida, ya que es un alimento que contribuye al sobrepeso y la obesidad infantil.

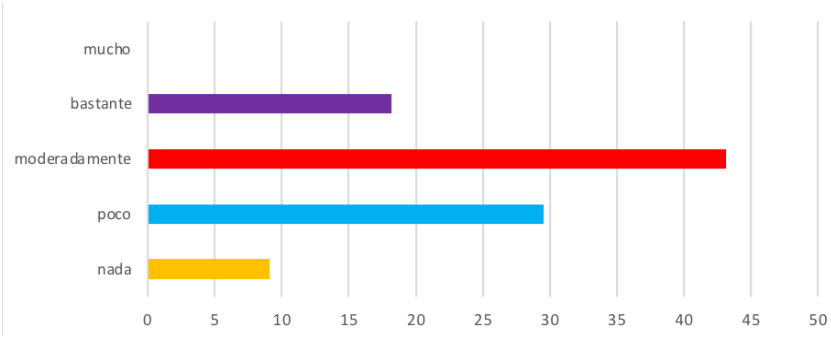
Gráfico 6. ¿Qué tipo de líquidos consumen alumnas y alumnos?



Fuente: elaboración propia.

Respecto de si los alumnos han modificado el consumo de alimentos con sellos o prefieren comer más saludable, la opinión de profesoras y profesores se distribuye normalmente: el 43% opina que medianamente han modificado su consumo y el 38% que lo han modificado nada o poco (gráfico 7). Lo anterior se correlaciona con los mismos comentarios que entregaron los encuestados: "Muchos niños prefieren alimentos saludables por sobre los procesados; sin embargo, en fiestas masivas escolares, donde hay presencia de alimentos saludables y chatarra, prefieren estos últimos" (colegio privado Pedro de Valdivia), "Son conscientes de su alimentación, pero les cuesta negarse a alimentos con sellos" (colegio privado Almenar de Pirque), "Saben que es importante comer saludable, se fijan en los sellos, pero no siempre sus colaciones son saludables" (colegio privado Coya). Es notable destacar que, si bien las alumnas y los alumnos tienen más conocimiento respecto de la información que entregan los sellos y los alimentos más saludables como frutas y verduras, al momento de decidir su consumo esta información no es tomada en cuenta, primando probablemente otras consideraciones al momento de decidir su consumo.

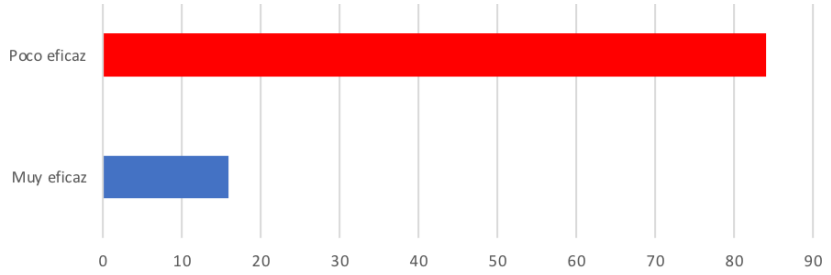
Gráfico 7. ¿Percibe que las alumnas y los alumnos de enseñanza básica han modificado su consumo de alimentos (por ejemplo, prefieren comer más saludable) después de la implementación de la Ley de Etiquetado?



Fuente: elaboración propia.

Lo anterior concuerda con que más del 80% de las profesoras y los profesores encuestados opina que esta ley, hasta el momento, es poco eficaz en reducir el consumo de alimentos considerados poco saludables (gráfico 8).

Gráfico 8. La normativa implementada pretende reducir sobrepeso y obesidad en la población escolar. Considerando lo anterior, ¿considera que esta ley ha sido eficaz en reducir el consumo de alimentos considerados poco saludables?



Fuente: elaboración propia.

5. Conclusiones

Los resultados de los estudios revisados indican que la restricción de alimentos no saludables a niñas y niños reduce el consumo de estos en aquellos ambientes donde se realiza la intervención (por ejemplo, en las escuelas). Sin embargo, en muchos de ellos se reporta que dicha reducción no lleva a mejoras en el IMC, debido a que el consumo de alimentos no saludables aumentaría en los ambientes no restringidos.

Por ello, al implementar este tipo de políticas se debe abordar el problema de la sustitución. Una forma es comprometer tanto a los interesados como a su ambiente con la intervención. Tal es el caso de la propuesta Healthy ONES, focalizada en la participación de los beneficiarios, orientada a cambiar políticas organizacionales y prácticas de los servicios de nutrición, equipo de los colegios, profesoras, profesores, madres, padres y estudiantes para mejorar el ambiente nutricional escolar (Coleman *et al*., 2012).

Las restricciones al consumo de alimentos procesados y ultraprocesados en general, incluyendo a la población adulta, encuentran mayor oposición que otras opciones de política justificadas en razones de salud. Algunos argumentos en contra de este tipo de restricción son que eleva los costos, disminuye la palatabilidad y, en definitiva, que las personas deberían ser capaces de escoger lo que desean comer. Por ello, es poco frecuente ver implementadas políticas de este tipo, a menos que sea respecto de componentes específicos nutricionalmente no deseables, como los ácidos grasos trans, que han sido restringidos en algunos países mediante regulación sanitaria.

En el caso de la Ley de Etiquetado de Alimentos chilena, no se considera el concepto de ultraprocesados como tal, sino que lo incorpora indirectamente a través de los sellos y contenidos de nutrientes críticos. Sin embargo, lo anterior ha llevado a que al interior de los colegios este tipo de alimentos tengan una venta restringida. Ello no impide que las alumnas y los alumnos puedan llevar estos alimentos desde la casa, por lo que la implementación de la ley debe ir acompañada de educación nutricional, no solo a niñas y niños, sino también a la familia y educadores.

Hasta el momento, las profesoras y los profesores encuestados perciben un bajo efecto en el mejoramiento nutricional de sus alumnas y alumnos como consecuencia de la Ley de Etiquetado. Se advierte que existe un mayor conocimiento y las alumnas y los alumnos reconocen los sellos; sin embargo, no perciben que hasta ahora haya sido eficaz.

Por otro lado, el programa de alimentación escolar está permanentemente revisando sus bases de licitación, de manera de mejorar la alimentación de los estudiantes. El PAE no incorpora acciones directas de contención/prohibición de alimentos ultraprocesados en las colaciones y los almuerzos diarios; sin embargo,

sí lo hace indirectamente debido a que los alimentos con sellos están prohibidos en las escuelas.

El sobrepeso y la obesidad son multifactoriales, por lo que políticas públicas como la Ley de Etiquetado están abordando solo una parte de los factores que llevan al aumento de ambos. Este tipo de políticas deben complementarse con otro tipo de políticas que permitan a las personas desenvolverse en un ambiente no obesogénico.

6. Referencias

Araneda, J., A.C. Pinheiro, L. Rodríguez Osiac y A. Rodríguez (2016), "Consumo aparente de frutas, hortalizas y alimentos ultraprocesados en la población chilena", *Revista Chilena de Nutrición*, 43 (3).

Bauhoff, S. (2014), "The effect of school district nutrition policies on dietary intake and overweight: A synthetic control approach", *Economics and Human Biology*, 12.

Batalha, M.A., A.K. Teixeira, S.I. Oliveira, A. Miranda, F. de Sousa, L. Lopes y A.A. Moura (2017), "Processed and ultra-processed food consumption among children aged 13 to 35 months and associated factors", *Cadernos de Saúde Pública*, 33 (11).

Bento, B.M., A.C. Moreira, A.S. Carmo, L.C. Santos y P.M. Horta (2018), "A higher number of school meals is associated with a less-processed diet", *Jornal de Pediatria*, 94.

Canella, D.S., R.B. Levy, A.P.B. Martins, R. Claro, J.-C. Moubarac, L.G. Baraldi, G. Cannon y C.A. Monteiro (2014), "Ultra-processed food products and obesity in Brazilian households (2008-2009)", *Plos One*, 9 (3), e92752.

Chen, Y.-C., Y.-C. Huang, Y.-T. Lo, H.-J. Wu, M. Wahlqvist y M.-S. Lee (2018), "Secular trend towards ultra-processed food consumption and expenditure compromises dietary quality among Taiwanese adolescents", *Food & Nutrition Research*, 62.

Cobo, N. M.A. Fellenberg y F. Silva (e/p), "Implementación de la ley 20.606 sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad: su impacto preliminar en el consumo y en las empresas", Universidad de Colombia.

Coleman, K.J., M. Shordon, S.L. Caparosa, M.E. Pomichowski y D. Dzewaltowski (2012), "The healthy options for nutrition environments in schools (Healthy ONES) group randomized trial: Using implementation models to change nutrition policy and environments in low income schools", *The International Journal of Behavioral Nutrition & Physical Activity*, 9.

Costa, C., T. Flores, A., Wendt, R. Neves, M.C. Assunção e I.S. Santos (2018), "Sedentary behavior and consumption of ultra-processed foods by Brazilian adolescents: Brazilian National School Health Survey (PeNSE), 2015", *Cadernos de Saúde Pública*, 34 (3), e00021017.

Cradock, A.L., A. McHugh, H. Mont-Ferguson, L. Grant, J.L. Barrett, Y.C. Wangy S.L. Gortmaker (2011), "Effect of school district policy change on consumption of sugar-sweetened beverages among high school students", *Preventing Chronic Disease*, 8 (A74).

Crovetto, M. y R. Uauy (2012), "Changes in processed food expenditure in the population of Metropolitan Santiago in the last twenty years", *Revista Médica de Chile*, 140 (3).

Cullen, K.W., K. Watson, I. Zakeri y K. Ralston (2006), "Exploring changes in middle-school student lunch consumption after local school food service policy modifications", *Public Health Nutrition*, 9.

Departamento de Planificación, Control y Estudios (2016), "Junaeb contra la obesidad infantil", septiembre.

Durán-Agüero, S., S. Parra, D. Ahumada, P. Castro, J. Brignardello, K. Riedemann, C. Villablanca, O. Gutiérrez, C. Quinteros, G. Tranchino, F. Toledo y M. Crovetto (2017), "Ley de Alimentos: una mirada de los nutricionistas y estudiantes de Nutrición y Dietética de Chile", *Revista Española de Nutrición Humana y Dietética*, 21 (4).

Fisher, J. O. y L.L. Birch (1999), "Restricting access to palatable foods affects children's behavioral response, food selection, and intake", *The American Journal of Clinical Nutrition*, 69 (6).

Gostin, L.O. (2007), "Law as a Tool to facilitate healthier lifestyles and prevent obesity. *Journal of the American Medical Association*, 297.

Hall, K., A. Ayuketah, R. Brychta, P.J. Walter, S. Yang y M. Zhou (2019), "Ultra-processed diets cause excess calorie intake and weight gain: An inpatient randomized controlled trial of *ad libitum* food intake", *Cell Metabolism*, 30 (1) (disponible en *https://doi.org/10.1016/j.cmet.2019.05.008*).

Martins, A.P., R. Bertazzi, R. Moreira, J.-C. Moubarac y C.A. Monteiro (2013), "Increased contribution of ultra-processed food products in the Brazilian diet, 1987-2009)", *Revista de Saúde Pública*, 47.

Monteiro, C. y G.J. Cannon (2019), "The role of the transnational ultra-processed food industry in the pandemic of obesity and its associated diseases: Problems and solutions", *World Nutrition*, 10 (1).

Monteiro CA, G.J. Cannon, R.B. Levy J.-C. MoubaracP. Jaime, A.P. Martins, D. Canella, M. Louzada y D. Parra (2016), "NOVA: The star shines bright", *World Nutrition*, 7 (1-3).

Monteiro, C., G. Cannon, J.-C. Moubarac, R. Levy, M. Louzada y P. Jaime (2018), "The UN Decade of Nutrition, the NOVA food classification and the trouble with ultra-processing", *Public Health Nutrition*, 21 (1) (DOI *10.1017/S1368980017000234*).

Monteiro CA, M. Lawrence, M.L. Costa Louzada y P. Pereira Machado (2019), *Ultra-Processed Foods, Diet Quality, and Health using the NOVA Classification System*, Roma, FAO.

Monteiro, C., J.-C. Moubarac, S.W. Cannon y B. Popkin (2013), "Ultra-processed products are becoming dominant in the global food system", *Obesity Reviews*, 14.

Monteiro C.A., J.-C. Moubarac, R.B. Levy, D.S. Canella, M.L.D.C. Louzada y G. Cannon (2018), "Household availability of ultra-processed foods and obesity in nineteen European countries", *Public Health Nutrition*, 21 (1).

Olivares-Cortés, S., J. Araneda-Flores, G. Morales-Illanes, B. Leyton-Dinamarca, N. Bustos-Zapata, M.A. Hernández-Moreno y M.T. Oyarzún-Macchiavello (2017), "Actitudes de escolares chilenos de distinto nivel socioeconómico al inicio de la implementación de la ley que regula la venta y publicidad de alimentos altos en nutrientes críticos", *Nutrición Hospitalaria*, 34 (2) (disponible en *https://dx.doi.org/10.20960/nh.499*).

Parra, D.C., M.L. da Costa-Louzada, J.-C. Moubarac, R. Bertazzi-Levy, N. Khandpur, G. Cediel y C.A. Monteiro (2019), "Association between ultra-processed food consumption and the nutrient profile of the Colombian diet in 2005", *Salud Pública Mexicana*, 61.

Rauber, F., P.D.B. Campagnolo, D.J. Hoffman y M.R. Vitolo (2015), "Consumption of ultra-processed food products and its effects on children's lipid profiles: A longitudinal study", *Nutrition, Metabolism & Cardiovascular Diseases*, 25 (1).

Rauber, F., M.L. da Costa Louzada, E.M. Steele, C. Millett, C.A. Monteiro y R.B. Levy (2018), "Ultra-processed food consumption and chronic non-communicable diseases-related dietary nutrient profile in the UK (2008-2014)", *Nutrients*, 10.

Rayanne, P., S. Noll, M. Noll, L.C. de Abreu, E. Baracat, E. Silveira e I.C.Esposito (2019), "Ultra-processed food consumption by Brazilian adolescents in cafeterias and school meals", *Nature Scientific Reports*, 9.

Schwartz, M.B., S. Novak y S.S. Fiore (2009), "The impact of removing snack of low nutritional value from middle schools", *Health Education & Behavior*, 36.

Scrinis, Gyorgy, P.P. Machado, F. Rauber, R. Levy, E.M. Steele, C. Millett y C. Monteiro (2017), "Ultra-processed foods and nutrient profile of diets in UK and Australia", *Annals Of Nutrition And Metabolism*, 71 (supl. 2).

Silva, F., A. Carrasco, N. Cobo y M.A. Fellenberg (2015), "De la desnutrición a la obesidad: desafíos de la política de alimentación escolar", en *Propuestas para Chile*, Santiago de Chile, Centro de Políticas Públicas-Pontificia Universidad Católica de Chile.

Silva, F., N. Cobo y M.A. Fellenberg (2016), "Propuesta de mejoras de la institucionalidad vigente para asegurar una alimentación saludable con énfasis en frutas y verduras frescas de calidad en las raciones entregadas por la Junaeb", *Cuaderno de Difusión CEIUC*, 11.

Swinburn, B.A., V.I. Kraak, S. Allender, V.J. Atkins, P.I. Baker, J.R. Bogard, H. Brinsden, A. Calvillo, O. De Schutter, R. Devarajan, M. Ezzati, S. Friel, S. Goenka, R.A. Hammond, G. Hastings *et al.* (2019), *The Global Syndemic of*

Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission Report, Elsevier.

Williams, A.J., W.E. Henley, C. Williams, J. Hurst, S. Logan y K.M. Wyatt (2013), "Systematic review and meta-analysis of the association between childhood overweight and obesity and primary school diet and physical activity policies", *International Journal of Behavioral Nutrition & Physical Activity*, 10.

Capítulo 7

Cambio climático en Colombia: política pública y mitigación de efectos en el departamento de Nariño

Isabel Goyes Moreno, Aura Cecilia Torres Burbano y Jaime Andrés Bastidas Rosero

1. Introducción

El cambio climático es un fenómeno que afecta la calidad de vida de los seres humanos, de la naturaleza y de todas las demás especies vivientes, constituyéndose, desde ya, en un factor que afectará cada vez más la posibilidad de satisfacer el derecho a la alimentación de millones de personas. Se trata entonces de un tema determinante que justifica el presente estudio, cuyo objetivo es revisar críticamente los principales compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano y la forma como se han implementado con miras a reducir los efectos y minimizar su impacto; esto en observancia de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, referentes fundamentales para el diseño de políticas públicas adecuadas para las regiones.

2. Compromisos internacionales frente al cambio climático

Los encuentros mundiales se iniciaron en 1992, cuando se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), con ocasión de la Primera Cumbre de la Tierra, realizada en Río de Janeiro. La Convención Marco definió el cambio climático en el artículo 1º numeral 2:

> Por cambio climático se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera

> mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. (ONU, 1992)

En el artículo 2º estableció su objetivo en estos términos:

> El objetivo último de la presente Convención […] es la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible. (ONU, 1992)

De esta forma, hace veintisiete años las Naciones Unidas (ONU) asumieron como uno de sus compromisos la urgencia de entender y enfrentar la gravedad del cambio del clima de la Tierra por los efectos adversos que de ella se derivan.

En 1995, durante la Primera Conferencia de Cambio Climático (COP), se aprobó el Mandato de Berlín, según el cual los países salvaguardaron su autonomía para impulsar aquellas iniciativas que respondieran a sus necesidades particulares, perdiendo así la visión integral acerca de los efectos globales del cambio climático (ONU, 1995).

Al año siguiente, 1996, en Ginebra, durante la Segunda Conferencia COP con la finalidad de superar los compromisos ambiguos de Berlín, se fijaron "objetivos cuantitativos vinculantes" (ONU, 1996). En esta conferencia, quedó establecido que los países miembros no seguirían soluciones uniformes, sino las adecuadas a cada caso concreto (Minambiente, s/f a)

En 1998 surgió el Protocolo de Kioto aprobado con el objetivo puntual de "reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que causan el calentamiento global" (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2016). Se trata de un instrumento para poner en práctica lo acordado en la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático (ONU, 1992). Este Protocolo entró a regir en 2005 y comprende dos etapas: la primera abarca el período comprendido entre 2008 y 2012 y la segunda, desde enero de 2013 hasta diciembre de 2020 (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2016). Gracias al Protocolo los gobiernos partes han proferido leyes y políticas para cumplir sus compromisos ambientales; las empresas públicas y privadas deben evaluar los impactos medioambientales antes de la toma de decisiones de inversión, y se ha regulado el mercado del carbono para lograr la reducción de emisiones al menor costo (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2016).

Las COP de la primera etapa (ONU, 1995) y la de la segunda (ONU, 1996) fueron bastante retóricas; se esperaba que la XV Conferencia de las Partes, de 2009 en Copenhague, garantizara un avance en el proceso de toma de conciencia global. Más de veinte mil organizaciones sociales se hicieron presentes y las

diferencias se fueron agudizando a lo largo de la Conferencia. La posición de China, Estados Unidos, India, Brasil y Sudáfrica, al negar los efectos vinculantes del Acuerdo de Copenhague, significó la ruptura de los dos principios básicos acordados por la ONU en el Convenio Marco, esto es, la responsabilidad global frente al cambio climático y la toma de decisiones por consenso. Los intereses de las economías más poderosas se privilegiaron sobre la vulnerabilidad de los países del sur, los más pobres del planeta (Ecologistas en Acción, 2009).

En 2010, en México, los esfuerzos se enfocaron en la creación del Fondo Verde para el Clima, que pretende recoger y distribuir 100.000 millones de dólares al año hasta 2020, destinados a financiar las propuestas de adaptación al cambio climático en los países más pobres y apoyar el uso de tecnologías no contaminantes. También se acordaron parámetros para reducir la deforestación. Bolivia votó sola contra 193 países advirtiendo que los compromisos para la reducción de emisiones de GEI no se iban a hacer bajo el Protocolo de Kioto: "No podemos apoyar esto responsablemente, pues significaría que estamos de acuerdo con una situación que mi presidente ha descripto como un ecocidio y un genocidio" (BBC Mundo, 2010).

En 2011, en Durban, se inició la segunda parte del Tratado de Kioto, con la negativa de Canadá, Japón y Rusia de renovarlo. Esta COP 17 logró poner en marcha una hoja de ruta para lograr la adopción de un nuevo acuerdo global vinculante de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que incluya a todos los países. Se fijó para 2015 tal negociación (Ecointeligencia, 2011).

En 2012, en Doha se decidió llegar a unos consensos mínimos que estaban lejos de la metas de Kioto, puesto que para esa fecha las emisiones de dióxido de carbono doblaban las tasas de 1990. El acuerdo suscrito denominado Puerta Climática de Doha prorroga hasta 2020 el período de compromiso del Protocolo de Kioto. Esta prórroga solo obliga a los países de la Unión Europea, Australia, Noruega y Croacia, ubicándose por fuera Rusia, Japón y Canadá. Es decir, lejos de avanzar la situación se vuelve cada año más compleja (Ecointeligencia, 2012).

La XIX Cumbre mundial de la ONU por el Cambio Climático, que tuvo como sede la ciudad de Varsovia en 2013, será recordada por el abandono masivo a ella. Su pretensión de alcanzar un acuerdo para que a 2015 se pudieran reducir las emisiones de gases contaminantes no contó con el respaldo de Polonia, el país anfitrión, poseedor de industrias basadas en el carbón. En dicha oportunidad, la ONU dio a conocer un informe según el cual el calentamiento global era producto directo de la acción humana. A pesar del gran fracaso de esta COP, finalmente se pudo lograr un acuerdo modesto, en busca de un pacto global vinculante para 2015, adoptando desde ya una hoja de ruta y sensibilizando sobre la urgencia de otorgar ayudas a los países que sufren los estragos del cambio climático. Dicha hoja de ruta señala unas contribuciones que pueden implementar los países para mitigar el cambio climático; se trata de un acuerdo de mínimos (Ecointeligencia, 2013).

En 2014, en Lima, tanto los Estados Unidos como China se comprometieron a reducir las emisiones de GEI por primera vez en la historia, acción fundamental para que el calentamiento global no sobrepase los 2 ºC, límite establecido por los científicos. La ONU consideró que el objetivo era reducir las emisiones entre 40% y 70% para 2050 y a cero para finales de siglo. El convenio, finalmente ratificado, era un acuerdo que acercaba posturas de cara a París 2015. Se insistió en las metas "cuantificables" en reducción de gases de efecto invernadero; se trató de algo inédito hasta ahora, ya que la lucha contra el calentamiento global siempre había recaído sobre los países desarrollados, responsable del 80% de las emisiones globales. La idea de que para salvar hace falta el compromiso de todas las personas gana cada día mayores adeptos (*El País*, 2014a).

En París 2015, se logró un convenio mundial para luchar contra el cambio climático, con el respaldo de 197 países. Este es el primer acuerdo que compromete tanto a los países industrializados como a los que se encuentran en vías de desarrollo para transitar hacia economías bajas en carbono. Los principales puntos del acuerdo fueron: 1) frenar el aumento de la temperatura global por debajo de los dos grados centígrados, 2) reconocer el carácter vinculante del acuerdo y 3) asegurar fondos por 100.000 millones de dólares para ser invertidos en los países en desarrollo a partir de 2020 (SGK Planet, 2019).

Su objetivo es lograr que el aumento de las temperaturas se mantenga bastante por debajo de los 2 ºC y compromete a los firmantes a "realizar esfuerzos" para limitar el aumento de las temperaturas a 1,5 ºC en comparación con la era preindustrial. Se prevé también la disminución de emisiones de GEI, provocadas por combustibles fósiles como petróleo, gas y carbón; detener el aumento del nivel de los mares, inundaciones, deslaves, huracanes, tornados, incendios forestales y otros fenómenos que se convierten en factores de extinción de varias especies que habitan la Tierra, incluidos los seres humanos (SGK Planet, 2019). Los últimos estudios valorados en esta oportunidad demuestran que las temperaturas globales subirán por encima del 1,5 ºC al final del siglo, poniendo en riesgo la producción de alimentos y la biodiversidad (BBC Mundo, 2015).

En 2017, en Bonn, se celebró la XXIII Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático. El liderazgo de este evento lo tomó Fiji, un país de las Polinesias, vulnerable al cambio climático (SGK Planet, 2019). Los Estados Unidos tuvieron una presencia marginal luego de la decisión de Donald Trump de separarse del Acuerdo de París; China experimentó un cambio de actitud frente a anteriores eventos; varios países se comprometieron a eliminar el carbón de la generación eléctrica antes de 2030. Entre los países firmantes no figuran Alemania, España y Polonia, ni los tres mayores consumidores de carbón: China, India y Estados Unidos.

En 2018, en Katowice, Polonia, bajo el lema "Cambiemos juntos" se reunió la cumbre con escasa asistencia y cobertura de medios. En dicha ocasión, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático informó sobre el incremento de temperaturas a 1,51 ºC desde la era preindustrial, evidenciando

la gravedad de la situación del planeta y enfatizando la urgencia de implementar cambios radicales, para evitar consecuencias nefastas y previsibles. Los Estados Unidos, Rusia, Arabia Saudí y Kuwait no aceptaron el informe y el presidente de los Estados Unidos expresó que no creía en su contenido. Arabia Saudí anunció en voz baja que el "Acuerdo de París había muerto" (SGK Planet, 2019).

La World Wildlife Fund for Nature de España resumió lo ocurrido en Polonia así:

> Los líderes mundiales llegaron a Katowice con la tarea de responder a los últimos datos de la ciencia climática, que ha dejado muy claro que solo tenemos doce años para reducir las emisiones a la mitad y evitar un calentamiento global catastrófico. Se han logrado avances, pero lo que hemos visto en Polonia revela una falta de comprensión fundamental de la urgencia climática actual por parte de algunos países. El futuro de todos está en juego. Necesitamos que todos los países se comprometan a aumentar la ambición climática antes de 2020. (SGK Planet, 2019)

El 20 de septiembre de 2020 se realizó la Cumbre sobre la Acción Climática ONU 2019, en la que líderes del sector privado y la sociedad civil se reunieron para consolidar planes concretos y realistas en las áreas de transición global hacia las energías renovables, infraestructuras y ciudades sostenibles y resilientes, agricultura y ordenación sostenible de océanos y bosques, resiliencia y adaptación a los impactos climáticos y convergencia de financiación pública y privada con una economía de emisiones netas cero (Iberdrola, 2019). La agudización de las contradicciones entre quienes niegan la problemática y quienes promueven el uso de energías limpias está a la orden del día. Es urgente fortalecer la existencia de colectivos críticos, conocedores del tema, capaces de formular alternativas y conscientes de la urgencia de frenar el cambio climático.

Como lo afirma Sandor Alejandro Gerendas-Kiss, el cambio climático es el mayor desafío de nuestro tiempo y nos encontramos en un momento decisivo al respecto (SGK Planet, 2019). Desde pautas meteorológicas cambiantes, que amenazan la producción de alimentos, hasta el aumento del nivel del mar, que incrementa el riesgo de inundaciones catastróficas, los efectos del cambio climático son de alcance mundial y de una escala sin precedentes (ONU, s/f).

IPCC fue creado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y la ONU Medio Ambiente con el objetivo de proporcionar datos científicos para orientar la toma de decisiones (ONU, s/f).

Los años 2019 y 2020 fueron de especial trascendencia para el futuro climático del mundo, ya que en este período se celebró el 25º aniversario de la entrada en vigor de la CMNUCC (marzo de 1994), la entrega Nº 25 de la COP y la entrada en vigor del Acuerdo de París (2020). Estos años son cruciales para establecer si los avances teóricos fueron letra muerta o si existen acciones que evidencian los avances para disminuir las consecuencias del cambio climático (SGK Planet, 2019). Asimismo, se establecerá si el Fondo Verde para el Clima alcanzó la cifra

de los primeros 100.000 millones de dólares que permitan financiar proyectos, programas, políticas y otras actividades preventivas (SGK Planet, 2019).

Quizá en estos últimos treinta años ha mejorado la información colectiva sobre el fenómeno del cambio climático; sin embargo, persisten las deficiencias de acciones por parte de los países más industrializados, puesto que las soluciones afectan los intereses económicos de sectores que se resisten al cambio y que incluso lo niegan (SGK Planet, 2019). De ahí que organizaciones como Climate Change News, en un artículo titulado "After 25 years of failure, we should abandon the UNFCCC ("Después de veinticinco años de fracaso, debemos abandonar la CMNUCC"), se hayan expresado con total contundencia en términos como los siguientes:

> La CMNUCC se adoptó con el objetivo de "estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático". En los últimos veinticinco años, las concentraciones de GEI, lejos de estabilizarse, han alcanzado niveles récord. La concentración atmosférica de dióxido de carbono (CO_2), el principal GEI, aumentó de 358 partes por millón (ppm) en 1994 a 412 ppm en 2018. La última presencia de 400 ppm de CO_2 en la Tierra fue hace aproximadamente tres millones de años… La CMNUCC ha pasado de un Protocolo de Kioto, legalmente vinculante de arriba hacia abajo, a un Acuerdo de París, voluntario y "autodeterminado" de abajo hacia arriba. Hoy en día, hay un signo de interrogación sobre la supervivencia del débil Acuerdo de París… Según el Acuerdo de París y su reglamento, todos los países están ahora por su cuenta para mitigar, adaptar y pagar los costos de los impactos climáticos. La CMNUCC ahora es simplemente una plataforma para recopilar, sintetizar y difundir información. No tiene las herramientas para impulsar la acción colectiva global para combatir el cambio climático. (SGK Planet, 2019)

Contra toda evidencia, se reivindica el derecho a la cordura de los seres humanos para que seamos capaces de hacer primar la vida sobre la ganancia, la destrucción y la extracción, Que el planeta biodiverso y verde se imponga sobre la soberbia y la superficialidad de unos pocos poderosos.

3. Las mujeres y el cambio climático

En la COP de Lima de 2014, se planteó un tema trascendental que requiere la mayor atención por parte de los Estados, ya que hace referencia a los efectos directos que el cambio climático tiene sobre la vida de las mujeres. Si bien, como

ya se ha advertido, se trata de un fenómeno global, los efectos se sienten de manera diferente, especialmente si se tiene en cuenta que son las mujeres rurales de los países en vías de desarrollo las que han asumido la responsabilidad de la agricultura y la misión de proveer alimentos para los hijos y ancianos de las familias. Los largos recorridos en busca de agua, alimentos marinos y leña aumentan paulatina e inexorablemente como efecto del cambio climático, agudizando la pobreza que enfrentan estas mujeres, ya que estos esfuerzos adicionales (mayor número de horas de trabajo) no son más que actividades de supervivencia.

En Asia y África el 80% de quienes trabajan la agricultura son mujeres.

> En los eventos climáticos extremos como sequías, tsunamis o inundaciones, la mortalidad de mujeres es mayor. En un tsunami en Sri Lanka, por cada hombre que murió fallecieron cinco mujeres. Las trabajadoras a pequeña escala no suelen tener derechos a la propiedad de la tierra y sus pérdidas en eventos extremos no son cuantificados, impidiendo que puedan pedir alguna ayuda como damnificadas. (*El País*, 2014b)

Esta perspectiva de género sobre el cambio climático une a muchas líderes en el mundo: Michele Bachelet, de Chile; Cristiana Figueres, secretaria ejecutiva de la Convención Marco de Cambio Climático; Maite Nkoana-Mashabane, de Sudáfrica; Patricia Espinosa, de México, así como a ministras, dirigentes sociales, activistas de movimientos verdes, todas son conscientes de la urgencia de levantar esta bandera, ya que existen evidencias acerca del daño diferenciado que causa el calentamiento de la Tierra en la población femenina (*El País*, 2014b). En síntesis, debido al cambio climático las mujeres trabajan más para conseguir menos, lo que incrementa sus niveles de pobreza.

4. Políticas públicas sobre cambio climático en Colombia: caso de Nariño

Desde 1994, Colombia ratificó la Convención Marco sobre Diversidad Biológica, el cual fue uno de los grandes resultados que dejó la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se realizó en Nueva York en 1992, y en la cual Colombia participó de manera activa. Mediante la ley 164 de 1994, el Congreso de la República de Colombia insertó en la legislación interna este importante Convenio, que fijó las directrices que debían atender los países miembros de la ONU participantes en la Conferencia, y aquellos que posteriormente se adhirieron a él. Este instrumento se consolidó como la primera herramienta que guio la política nacional que se desarrollaría posteriormente en torno a este tema.

Cabe destacar que, atendiendo a lo establecido en el convenio, se reconoce la existencia del cambio climático como un factor que afecta los ecosistemas naturales y a la humanidad misma, definiendo de manera clara conceptos, principios y compromisos que servirían de punto de partida para identificar el problema y plantear las soluciones que permitirían prepararse para la adaptación a los impactos del cambio climático y la afectación que este fenómeno pueda ocasionar a las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura (Congreso de Colombia, 1994).

Resulta necesario mencionar que entre los compromisos de las partes se estableció la adopción de políticas nacionales para mitigar el cambio climático, informando de manera permanente los avances en su implementación, haciendo hincapié en la responsabilidad de los países desarrollados en ser los líderes de estos procesos y comprometiendo, además, los recursos financieros necesario para lograr el objetivo propuesto. Entre otros aspectos, la creación de la Conferencia de las Partes como órgano supremo de la Convención encargado de verificar los compromisos planteados (Congreso de Colombia, 1994).

Como puede observarse, al ratificarse la Convención, acudiendo al mandato del artículo 93 de la Constitución Política, e insertarse en la legislación interna, Colombia asumió las responsabilidades internacionales propuestas por la Cumbre y la Convención. Por medio de la sentencia C-073 de 1995, la Corte Constitucional declaró exequible la ley 164 de 1994 argumentando que, a la luz de las normas constitucionales de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, ilustra sobre la necesidad de que Colombia apruebe la Convención Marco sobre cambio climático, de manera que se potencien los esfuerzos para prevenir y controlar el deterioro ambiental (Corte Constitucional, 1995).

En 2000, Colombia aprobó el Protocolo de Kioto mediante la ley 629, la que fue objeto de estudio de constitucionalidad a través de la sentencia C-860 de 2001. Al declarar su exequibilidad, reflexionó la Corporación en estos términos:

> Visto, como está, que el instrumento bajo estudio es una respuesta a necesidades reales y apremiantes, que amenazan la vida misma de la especie humana –y, en consecuencia, todos los demás intereses que le son propios y que la Constitución Política reconoce y protege–, se procederá a estudiar brevemente el contenido específico de sus cláusulas. Al hacerlo, se tendrá en cuenta que, tal y como lo ha señalado esta Corporación en reiteradas oportunidades, la preservación de un medio ambiente sano es la condición esencial para el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales, dado que la vida humana se desenvuelve en forma íntegra dentro de la biósfera. (Corte Constitucional, 2001)

De esta manera, se reiteró una línea jurisprudencial que se inauguró en 1993 cuando con la sentencia T-254 de ese año el Estado colombiano calificó su Carta Política de ecológica, en cuanto amparaba la relación armónica con la naturaleza y el deber de cuidarla y preservarla (Corte Constitucional, 1993).

La Ley dio luz verde al aprovechamiento, por parte de Colombia, de beneficios en comercio, transferencia de tecnologías y conservación de la biodiversidad nacional. El Protocolo de Kioto estableció metas de reducción de emisiones cuantificadas para los países industrializados que debían suponer una disminución del 5,2% respecto del nivel de 1990, que debería ser alcanzada en el período comprendido entre 2008 y 2012. Esta herramienta jurídica permitió que Colombia pudiera convertirse en receptor de capitales internacionales para inversión en proyectos forestales que, además de reducir la erosión, promueven el incremento en la oferta de agua dulce y aumentan la producción de madera y productos no maderables, opciones ampliamente generadoras de nuevas fuentes de empleo, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo Cambio para Construir la Paz para el fomento al desarrollo regional y sectorial, los compromisos para impulsar el desarrollo sostenible, la protección al medio ambiente y la diversidad, así como la producción limpia, la incursión de Colombia en los mercados verdes y el desarrollo tecnológico.

En consecuencia, con estos antecedentes normativos, la preocupación frente al cambio climático llevó a que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación desde 2002 esbozaran el contenido de la Política de Cambio Climático, que condujo a la creación de la Oficina Colombiana para la Mitigación del Cambio (hoy Dirección). A partir del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3242 de 2003, denominado "Estrategia nacional para la venta de servicios ambientales de mitigación de cambio climático" (MAVDT y DPA, 2003), se regularon los proyectos de mecanismo de desarrollo limpio (MDL) dentro de las medidas de mitigación en el contexto nacional.

Por medio del decreto 291 de 2004 se designó al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) como la entidad vocera de Colombia ante la CMNUCC. Desde 2001 se han remitido tres comunicaciones nacionales en las cuales se han detallado de manera clara los recursos físicos, geográficos, ambientales y naturales de los cuales dispone Colombia, así como los inventarios nacionales de fuentes y sumideros de gases de efecto invernadero GEI. En este sentido, la primera comunicación fue remitida en 2001, la segunda comunicación en 2010 y la más reciente en 2017. En la Segunda Comunicación Nacional de Colombia ante la CMNUCC, se reconoció la vulnerabilidad del país frente al cambio climático y se presentaron las acciones de adaptación y los objetivos y líneas estratégicas avanzar en dicha finalidad:

> Tanto la Primera como la Segunda Comunicación Nacional pusieron en evidencia que Colombia es un país altamente vulnerable a los efectos de la variabilidad del clima y del cambio climático, lo cual pone en riesgo la sostenibilidad del desarrollo y hace necesario la elaboración de una estrategia coordinada para la adaptación a los impactos que tendrán estos

> fenómenos sobre la población, el medio ambiente y la economía del país. (Minambiente, s/f b)

Además, se destacan los reportes bienales de actualización de Colombia ante la CMNUCC, que presentan importantes cifras sobre el inventario nacional de emisiones de GEI, acciones de mitigación, mecanismos de monitoreo y reporte, entre otros datos, que resultan un insumo importante para la planificación de las acciones a desarrollar en el territorio colombiano (Ideam y PNUD, 2018).

Las acciones emprendidas por el Estado colombiano para lograr una mayor conciencia sobre el problema del cambio climático empezaron a materializarse en importantes estrategias como fue, en primer lugar, la Estrategia Nacional de Educación, formación y sensibilización de públicos sobre cambio climático, que fue adelantada por el Ideam, y en la cual se presentó el proceso de trabajo para su construcción. En ella fue relevante la participación de las comunidades para identificar la problemática latente y la creación de una conciencia pública sobre el cambio climático, a través de herramientas educativas y de comunicación (Ideam, 2010).

En esa línea, el gobierno colombiano a través del Ministerio del Ambiente y la Red Ambiental de Universidades Sostenibles (RAUS) ha impulsado una nueva línea de investigación sobre agricultura y cambio climático. En esa perspectiva, la Fundación Universitaria Unimonserrate, mediante el proyecto "Medidas de adaptación al cambio climático con énfasis agroecológico para el sector hortícola, localizado en la vereda San José, sector Parcelas en el municipio de Mosquera" dio inicio a los planes de adaptación y gestión al cambio climático. Se busca de esta forma que la academia y otros sectores sociales fortalezcan medidas de adaptación al cambio climático y contribuyan a mejorar el conocimiento y la conciencia colectiva en los habitantes (Minambiente, s/f c).

En 2011, mediante el documento 3.700 del Conpes, el Departamento Nacional de Planeación propuso la Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en materia de cambio climático en Colombia, haciendo un llamado a entender el cambio climático como un factor que presenta gran incidencia en el desarrollo económico y social del país. El objetivo general de la estrategia se propuso lo siguiente:

> Facilitar y fomentar la formulación e implementación de las políticas, planes, programas e incentivos, proyectos y metodologías en materia de cambio climático, logrando la inclusión de variables climáticas como determinantes para el diseño y planificación de los proyectos de desarrollo, mediante la configuración de un esquema de articulación intersectorial. Este esquema deberá permear el actual modelo de desarrollo social y económico de manera transversal a todos los niveles y en todas las instituciones. Adicionalmente, deberá permear los más altos niveles de toma de decisiones en cada uno de los sectores y comunidades. (Conpes, 2011: 35)

Esta estrategia avanza en la conformación del Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC) y las funciones de cada organismo; además, establece los lineamientos para el diseño del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), la Estrategia Colombiana de Desarrollo bajo en carbono (ECDBC), la estrategia de protección financiera ante desastres, y los lineamientos, plan de acción y recomendaciones para la implementación de la estrategia.

Como resultado de este ejercicio, en 2012, el Departamento Nacional de Planeación presentó el mencionado PNACC, que tiene como objetivo "reducir el riesgo y los impactos socioeconómicos y ecosistémicos asociados a la variabilidad y al cambio climático en Colombia" (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2012: 11). Por otra parte, resalta la necesidad de "incidir en los procesos de planificación ambiental, territorial y sectorial de tal manera que se tomen decisiones de manera informada, teniendo en cuenta los determinantes y proyecciones climáticos, reduciendo así efectivamente la vulnerabilidad tanto en poblaciones, ecosistemas y sectores productivos y aumentando la capacidad social, económica y ecosistémica para responder ante eventos y desastres climáticos" (ídem: 19).

En este plan se resalta la importancia del trabajo de los nodos regionales de cambio climático, como una propuesta del Ministerio del Medio Ambiente que contará con la participación de las autoridades locales encargadas de velar por la protección del ambiente, como es el caso de las corporaciones autónomas regionales, gobernaciones y alcaldías, entre otras (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2012: 23).

Además, el Plan presenta de manera amplia las razones para promover la adaptación en Colombia, entre las cuales destaca la afectación económica y a la población por causa del cambio climático, exponiendo que la mayoría de los desastres en el país se deben a las variaciones del clima, como fenómenos hidrometeorológicos, y explicando que eventos como el Niño o la Niña son causantes de diversas emergencias, como inundaciones, deslizamientos, vendavales, entre otros (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2012: 31). Finalmente, se destaca la presentación de los lineamientos para una adaptación unificada en Colombia, que propone nuevos sistemas de gestión ambiental, del riesgo y del cambio climático. Se puede decir que este instrumento, si bien no constituye una política pública como tal, sí es una herramienta que permitió diseñar o dar los lineamientos que se aplicarían en los años subsecuentes.

4.1. Política Nacional de Cambio Climático

En el marco del Acuerdo de París, desde 2014 Colombia impulsó la Política Nacional de Cambio Climático. Sus cinco líneas estratégicas se basan en la Nueva Economía del Clima, ejercicio del que hizo parte Colombia con seis países más.

Los fundamentos se sintetizan así:

- Las ciudades son motores de crecimiento económico, generan alrededor del 80% de la producción económica mundial, cerca del 70% del uso mundial de energía y de las emisiones de GEI relacionadas con la energía.
- En materia de desarrollo rural, la productividad en el uso de la tierra determinará si el mundo es capaz de alimentar a una población.
- Los sistemas de energía alimentan el crecimiento en todo el mundo.
- La infraestructura respalda el crecimiento económico moderno.
- Para el caso de los ecosistemas, es clave atender los cambios en el uso del suelo, así como gestionar ecosistemas estratégicos, como los páramos, y reducir la deforestación y la degradación (Minambiente, s/f d).

Se esperaba que esta fuera la hoja de ruta de la acción estatal colombiana, que sume esfuerzos con los sectores privados y con la academia en aras de cumplir los compromisos internacionales y salvaguardar el planeta y la vida (Minambiente, s/f d).

En 2017, el gobierno de Colombia, a través del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, expide la Política Nacional de Cambio Climático, la cual tiene como objetivo general:

> Incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono, que reduzca los riesgos del cambio climático y permita aprovechar las oportunidades que el cambio climático genera. La aspiración para el largo plazo, y a la que contribuye este objetivo general, es lograr que el país sea carbono-neutral. (Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017)

Los lineamientos de la política se centran en varios enfoques, a saber:

- Integralidad de la visión de cambio climático y enfoque territorial.
- Enfoque de desarrollo y senda de desarrollo.
- Cobeneficios entre los objetivos del desarrollo y de la gestión de cambio climático.
- Prioridades y sinergias entre mitigación de GEI y adaptación.
- Viabilidad de las medidas y costo-efectividad.
- Enfoque sectorial.
- Enfoque ecosistémico.
- Planificación de la gestión del cambio climático.
- Efectividad de la gestión, coordinación e información.
- Información y capacidad de análisis para la toma de decisiones.
- Participación.
- Temporalidad de largo plazo de la política.

- Flexibilidad.
- Complementariedad de la gestión del riesgo de desastre.

Por otra parte, la política destaca lineamientos estratégicos de los cuales debemos destacar las estrategias territoriales, que se fortalecerán a través de los procesos de ordenamiento de los territorios, sobre todo si se tiene en cuenta la diversidad geográfica colombiana, así como los factores socioeconómicos que caracterizan cada región. El desarrollo urbano y rural cobra gran importancia; en este sentido, se afirma lo siguiente:

> La política tiene como premisa la construcción de territorios resilientes, donde las decisiones sobre el uso y la ocupación consideren la capacidad de carga en el mediano y largo plazo y permitan plantear escenarios para futuros asentamientos, que garanticen la seguridad alimentaria, la adaptación al cambio climático y medios de vida sostenibles para toda la población. (Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017: 92)

El papel de las regiones será determinante para lograr una adecuada adaptación al cambio climático, en especial aquellas que cuentan con grandes reservas forestales e hídricas, tal como la región amazónica y pacífica, en la cual se encuentra ubicado el departamento de Nariño. Debe tenerse en cuenta que en Colombia al menos el 84,7% del territorio está conformado por municipios rurales, por lo cual tiene una economía agrícola y ganadera predominante, que corresponde al mayor porcentaje de emisiones de GEI del país (Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017: 95). Otras líneas estratégicas se centran en el desarrollo minero-energético y de infraestructura estratégica, el manejo de la conservación de ecosistemas, todos ellos bajos en carbono y resilientes al clima (ídem: 115). Además, se diseñaron herramientas instrumentales que permitirán el logro de los objetivos planteados, entre los cuales se encuentran el fortalecimiento de los procesos de planificación de la gestión del cambio climático, la información, ciencia, tecnología e innovación, la educación y sensibilización del público y el financiamiento de la política. Estas estrategias cuentan con la participación activa de las comunidades, lo cual daría cuenta de un diseño de la política de abajo hacia arriba, que puede llevar a una implementación exitosa.

A través de la creación de la Comisión Intersectorial de Cambio climático en el nivel nacional, los nodos regionales de cambio climático, las entidades del nivel territorial y las autoridades ambientales, se está implementando el plan de acción previsto para las líneas estratégicas anteriormente sintetizadas.

5. El cambio climático en el acuerdo de paz

En junio de 2017 en la capital del Chocó el ministro de Ambiente Luis Gilberto Murillo, frente al proceso de dejación de armas por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), dijo:

> Gracias a hechos tan significativos como el de hoy, es posible consolidar estrategias en la construcción de paz a través de la participación activa de nuestras comunidades y el uso sostenible de nuestros recursos. Tenemos la oportunidad única de promover medios de vida sostenibles y territorios abiertos a nuevos procesos de desarrollo en los que la naturaleza proporcione las bases para una paz estable y duradera. (Minambiente, s/f e)

En efecto, como producto directo del acuerdo de paz de La Habana se expidió el decreto 870 de 2017 que establece el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación; se puso en marcha el programa Ambientes para la Paz, tendiente a favorecer la reincorporación de miembros de las FARC; la creación del BanCO2, para incentivar la protección del medioambiente, Bosques de Paz a favor de los colectivos organizado y con educación ambiental y prácticas productivas sostenible y la creación del Fondo Colombia Sostenible que se financiará con recursos del impuesto al carbono. El Instituto Humboldt dio cuenta de la ubicación de 109 especies entre plantas y animales en zonas donde el conflicto armado no había permitido la investigación. Tanto el punto 1 del acuerdo de paz, relacionado con la estabilización de la frontera agrícola, como el punto 4 de erradicación de cultivos ilícitos refuerzan estos propósitos.

> "La consolidación de la paz pone las metas ambientales del país en una nueva dimensión, tenemos nuevas oportunidades en materia de protección de nuestro patrimonio natural y debemos avanzar hacia el desarrollo sostenible. El sector ambiental puede ser el camino a la reincorporación", afirmó Murillo Urrutia. (Minambiente, s/f e)

En 2017, se expidió la ley 1.844 por medio de la cual se aprobó el Acuerdo de París, con el objetivo de responder al cambio climático desde el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. De igual manera, se reiteró que la aplicación del Acuerdo debe tener en cuenta la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales (Congreso de Colombia, 2017).

La sentencia C-021 de 2018, de manera general, recalcó el deber de tomar todas las medidas necesarias y adecuadas, bien sea a través de la vía legislativa como por medio de políticas públicas, que estén encaminadas a preservar las riquezas naturales y el entorno ecológico. Dentro de este marco, resaltó que el Acuerdo de

París establece un plan de acción mundial para poner un límite al calentamiento global, a través de la reducción de las emisiones de GEI, estableciendo el objetivo global de mantener el aumento en la temperatura promedio en no más de 2 ºC sobre los niveles preindustriales (Corte Constitucional, 2018).

En relación con los objetivos y principios del Acuerdo de París, la Corte señaló que estos son consistentes con el respeto a la autodeterminación de los pueblos, que es fundamento de las relaciones exteriores del Estado colombiano, tal como lo consagra el artículo 9º de la Constitución. A su vez, determinó que estos responden a los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, consagrados en los artículos 79 y 80 constitucionales, y son consonantes con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, que son las bases de las relaciones internacionales del país, en atención a lo establecido en el artículo 226 Superior (Corte Constitucional, 2018).

Por medio de la ley 1931 de 2018, se establecen directrices para la gestión del cambio climático. El artículo 1º hace referencia a dichas directrices en las acciones de adaptación y mitigación de GEI, con la finalidad de reducir la vulnerabilidad de la población y de los ecosistemas y promover el cambio hacia economías competitivas y sustentables (Congreso de Colombia, 2018).

En el artículo 2º se consagraron los principios que deben orientar esta gestión, mencionando entre ellos la autogestión, la coordinación, la corresponsabilidad, el costo-beneficio, el costo-efectividad, la gradualidad, la prevención, la subsidiaridad y la responsabilidad (Congreso de Colombia, 2018).

El artículo 3º se ocupa de clarificar el significado y sentido de conceptos básicos para la efectividad de la gestión del cambio climático (Congreso de Colombia, 2018). Entre ellos figuran:

1) Antropogénico: resultante de la actividad de los seres humanos.
2) Adaptación al cambio climático: ajuste a los efectos presentes y esperados.
3) Bosque natural: tierra ocupada principalmente por árboles, arbustos, palmas, guaduas, hierbas y lianas.
4) Cambio climático: variación del clima por causas internas o externas como las concentraciones de GEI o el uso del suelo.
5) Cobeneficios: efectos positivos que una política podría tener en otro propósito.
6) Desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima: desarrollo que genera un mínimo de GEI y gestiona adecuadamente los riesgos asociados al clima.
7) Efecto invernadero: es el fenómeno natural por el cual la Tierra retiene parte de la energía solar, permitiendo mantener una temperatura que posibilita el desarrollo natural de los seres vivos que la habitan.
8) GEI: gases de la atmósfera, de origen natural o antropogénico, que absorben y emiten la energía solar reflejada por la superficie de la Tierra, la atmósfera y las nubes. Los principales gases de efecto invernadero

son el dióxido de carbono (CO_2), el óxido nitroso (N_20), el metano (CH_4) los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC) y el hexafluoruro de azufre (SF_6).

9) Gestión del cambio climático: acciones de mitigación de GEI y adaptación al cambio climático.
10) Instrumentos económicos: mecanismos para modificar el comportamiento y asumir los beneficios y costos relacionados con la mitigación de GEI.
11) Mitigación de GEI: es la gestión que busca reducir los niveles de emisiones de estos gases.
12) Medios de implementación: herramientas para poner en marcha las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.
13) Planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales: instrumentos para la incorporación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en las políticas y regulaciones del respectivo sector.
14) Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales: son instrumentos que identifican, evalúan, priorizan, y definen medidas para la mitigación de emisiones de GEI en los territorios.
15) Resiliencia o capacidad de adaptación: reorganización frente a tendencias conservando la capacidad de adaptación, aprendizaje y transformación.
16) Riesgo asociado al cambio climático: consecuencias previsibles de la interacción entre vulnerabilidad, exposición y amenaza.
17) Reducción del riesgo de desastres: intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo.
18) Variabilidad climática: variaciones en el estado medio y otros datos estadísticos del clima.
19) Vulnerabilidad: fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional para enfrentar factores adversos en caso de que un evento físico (Congreso de Colombia, 2018).

Con estas orientaciones el actual gobierno aspira a cumplir con sus compromisos internacionales en aras del desarrollo sostenible.

6. El rol de la jurisprudencia colombiana

La jurisprudencia nacional se desarrolló conforme a los mandatos de la Constitución Política de 1991 como carta fundante del Estado social de derecho en el territorio colombiano, que en su artículo 79 señala: "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano […] Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica

y fomentar la educación para el logro de estos fines". Como puede establecerse con el texto transcripto, el Estado se comprometió a proteger el medio ambiente, dado que de él depende el ejercicio de los demás derechos fundamentales de la persona, pues "se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado, y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental, que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad".[1]

Bajo esta connotación se indicó que el medio ambiente sano tiene una triple dimensión, a saber, (i) un principio como aspecto nodal de todas las actuaciones que realice el Estado, con el fin de proteger las riquezas naturales del territorio; (ii) un derecho constitucional, tanto individual como colectivo, que es posible exigir por vías jurisdiccionales, y (iii) una obligación de las autoridades estatales, la sociedad y los particulares, quienes son los llamados a protegerla.[2] Por lo anterior, se deben tomar todas las medidas necesarias y adecuadas, sean legislativas y/o por medio de políticas públicas para preservar el entorno ecológico, dado que "[c]omo eje transversal de la Constitución, el ambiente compromete al Estado a la creación de una institucionalidad adecuada para su protección y al desarrollo de normas legales y políticas públicas que respondan a la aspiración de preservar la riqueza nacional. En este ámbito, la Corte se pronunció recientemente acerca de la prohibición de la minería en páramos, por su invaluable importancia para la preservación de los ciclos del agua, la mitigación del cambio climático y la absorción de carbono, al tiempo que ordenó la delimitación de los páramos".[3]

El anterior marco llevó a varios constitucionalistas a considerar la Carta Política de 1991 como un texto ecologista. Por lo mismo, resulta relevante analizar algunas sentencias expedidas por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia que han abordado la temática del cambio climático, y que se consideran hitos frente a la actuación de las autoridades judiciales a nivel nacional para enfrentar este fenómeno que reclama pronunciamientos y acciones por parte de todos los estamentos oficiales y particulares.

En primer lugar, debe citarse la sentencia C-860 de 2001 emanada de la Corte Constitucional, que a partir del control automático de exequibilidad de la ratificación de instrumentos evaluó si el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático realizó un recuento fáctico de las graves consecuencias que tiene para el planeta la emisión de GEI y el cambio climático, por lo que insistió en la necesidad de que la comunidad internacional realice acciones concretas para preservar el medio ambiente, pues se requiere contar con un mínimo nivel de cooperación y responsabilidad compartida para proteger los intereses comunes entre todos los Estados en el mundo de sobrevivir, tanto para

1. Corte Constitucional, sentencia T-528 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz.
2. Corte Constitucional, sentencia C-449 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
3. Corte Constitucional, sentencia C-389 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

los seres humanos como para las demás especies que habitan el planeta, consideraciones que llevaron a declarar su constitucionalidad, no sin antes advertir que corresponde al Estado colombiano cumplir las obligaciones internacionales en la materia "desarrollando así, en forma simultánea, los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 79 y 80 de la Carta Política, que imponen al Estado la obligación de proteger el medio ambiente y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para así garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, y prevenir su deterioro".[4]

Posteriormente, la misma Corporación expidió la sentencia T-622 de 2016, que se constituirá en uno de los más importantes pronunciamientos para la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la manera de afrontar razonablemente el cambio climático, en cuanto abordó la posibilidad de considerar al río Atrato, ubicado al occidente del país, sujeto activo de derechos y obligaciones.

Para tal efecto, en lo pertinente, abordó la relevancia constitucional de la protección de ríos, bosques, fuentes y alimento, el medio ambiente y la biodiversidad, reiterando con ello la inveterada posición del Tribunal en lo atinente al enfoque ecocéntrico del Estado social de derecho, que parte de la premisa de que la Tierra no pertenece al ser humano, sino que por el contrario este último pertenece a la Tierra, como todas las especies del planeta, lo que se dirige a la protección efectiva de la biodiversidad y la bioculturalidad.

En este contexto, reconoce que muchas de las comunidades más afectadas por la emisión de GEI y el cambio climático son las indígenas, étnicas o campesinas, que trabajan y subsisten de los recursos que ofrece el entorno, brindando al resto de la población la materia prima para garantizar los derechos fundamentales básicos, entre ellos el derecho a la alimentación. Por ello determina, previo a reconocer al río Atrato, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, a cargo del Estado, lo siguiente:

> La importancia de la diversidad biológica y cultural de la nación para las próximas generaciones y la supervivencia del planeta plantea a los Estados la necesidad de adoptar políticas públicas integrales sobre conservación, preservación y compensación que tomen en cuenta la interdependencia entre la diversidad biológica y cultural. Así las cosas, la diversidad biocultural representa el enfoque más integral y comprensivo de la diversidad étnica y cultural de cara a su protección efectiva.[5]

Por su parte la Corte Suprema de Justicia, en su Sala de Casación Civil, profirió en la sentencia STC4360-2018 una de las decisiones más trascendentales frente a la deforestación de la Amazonía colombiana, zona de amplio interés para afrontar el cambio climático, dentro de un asunto en el que veinticinco accionantes, entre

4. Corte Constitucional, sentencia C-860 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
5. Corte Constitucional, sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

menores de edad y jóvenes adultos, reclamaron acciones efectivas a las autoridades en la protección de este territorio planteando como fundamento que, en atención a su esperanza de vida para el período de 2041 a 2070, se prevé un aumento de temperatura promedio de 1,6 y 2,14 ºC, por lo que estiman que las generaciones actuales van a dejar sin recursos naturales a las venideras.

Para lo anterior, la Corte procedió a hacer un recuento de los diferentes estudios a nivel nacional sobre el cambio climático, en los que encontró el grave deterioro del medio ambiente como el incumplimiento generalizado de las obligaciones internacionales que adquirió Colombia para la protección de la Amazonía, pues solo para 2016 el país perdió 178.597 hectáreas de bosque, aumentando en 44% la cifra del año inmediatamente anterior, de los cuales 70.074 corresponden a la selva amazónica.

En igual sentido, reiteró que la emisión de GEI provocados por la deforestación acarrearía consecuencias ambientales como el incremento en las precipitaciones en varias zonas del país, que causa deslizamientos e inundaciones, y aumentando la propagación de agentes contaminantes en el agua, mientras en otros sectores produciría sequías con la disminución del recurso hídrico, por lo que "es evidente la intensificación desmedida de ese problema, mostrando la ineficacia de las medidas gubernamentales adoptadas para hacer frente al mismo y, desde esa perspectiva, la concesión del resguardo por palmario quebranto de garantías iusfundamentales tales como el agua, el aire, la vida digna y la salud, entre otras, en conexidad con el medio ambiente",[6] por lo que emitió una serie de órdenes a las autoridades nacionales, departamentales municipales, corporaciones autónomas regionales, entre otros, a tomar medidas efectivas que contrarresten los problemas medioambientales en la Amazonía colombiana.

Finalmente, la sentencia C-048 de 2018 de la Corte Constitucional, que en ejercicio del control automático de revisión evaluó si el Acuerdo de París, como su ley aprobatoria, se ajustaba a los parámetros superiores, luego del posterior a un análisis de cada artículo del mentado pacto internacional procedió a abordar el caso colombiano.

Reiteró el valor intrínseco de la naturaleza y la necesidad apremiante de incentivar una defensa y protección efectiva del medio ambiente, pues es solo mediante la adopción de medidas para afrontar el cambio climático que será posible garantizar un desarrollo sostenible, en los términos del artículo 80 constitucional, pues una explotación desmedida de los recursos naturales y criterios cortoplacistas en las políticas públicas impedirán alcanzar las metas ecológicas que permitan el acceso efectivo a los medios de producción a las generaciones futuras. En tal sentido, enfatiza que "las disposiciones de la Constitución de 1991 que reconocen la importancia del derecho al ambiente sano deben ser interpretadas

6. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia STC4360-2018. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona.

igualmente con las realidades que se presentan del cambio climático, con miras a realizar las adaptaciones necesarias y asegurar un entorno ambiental sostenible, tal como lo hace el Acuerdo de París".[7]

Concluye que el instrumento estudiado se constituye en una herramienta que impulsa la transformación hacia el desarrollo sostenible de las naciones de todo el planeta, comprometiéndolas a adelantar políticas económicas, sociales y ambientales para el cumplimiento de objetivos de contar con un medio ambiente sano, desarrollando los mandatos constitucionales de conveniencia nacional, reciprocidad, equidad y soberanía nacional.

Con este breve recuento de los fallos más trascendentes reiteramos la posición según la cual el ordenamiento jurídico colombiano está comprometido con la mitigación del cambio climático, correspondiendo al Poder Ejecutivo la realización efectiva de dichos postulados.

7. Avances en Nariño

El departamento de Nariño, por sus especiales condiciones de ubicación geográfica entre el mar pacífico, la Amazonía y la frontera ecuatoriana, ha sido escenario de diversas batallas por el control de su territorio, conflicto agudizado a partir de la década de 1980 por parte de los grupos al margen de la ley, narcotraficantes, guerrilla, paramilitares y delincuencia común. Su territorio de vocación agrícola ha sido alterado por la creciente extensión de cultivos ilícitos y minería ilegal, que aumentan las condiciones de pobreza y marginalidad de la región.

Dichas circunstancias explican las razones por las cuales, si bien no se cuenta con una política pública específica sobre cambio climático, el ente territorial ha venido adelantando importantes acciones, asociadas al cumplimiento de los lineamientos que la Política Nacional ha establecido para las regiones.

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo sostenible de la gobernación del departamento de Nariño, la primera acción concreta fue la creación de esta dependencia, mediante el decreto 151 del 14 de abril de 2016, otorgándole la competencia para coordinar y gestionar los planes y programas que en materia ambiental desarrolle el departamento.

La segunda acción consistió en el diseño del Plan Integral de Gestión de Cambio climático territorial de Nariño "Nariño actúa por el clima", así como la implementación de proyectos piloto de mitigación del cambio climático.

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Medio ambiente y Desarrollo Sostenible:

7. Corte Constitucional, sentencia C-048 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

> Este plan es una herramienta de planificación racional, eficiente y coherente con las condiciones del territorio, que establece lineamientos y esquemas de trabajo para vincular la gestión del cambio climático como orientadora del desarrollo, del ordenamiento territorial, de la acción de las comunidades y del sector privado. Con ello, se espera que el departamento cuente con un instrumento de largo plazo, concertado con las comunidades y las autoridades locales, para mejorar su capacidad de acción en la mitigación de GEI y la adaptación frente a los efectos del cambio climático. (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible-Gobernación de Nariño, 2019)

El propósito del Plan será consolidarse como un "instrumento de acción para promover y valorizar el capital social de los nariñenses, el desarrollo del territorio y sus habitantes en perspectiva de cambio climático" (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible-Gobernación de Nariño, 2019: 1). Resalta el componente de participación ciudadana y fortalecimiento de capacidades y gobernanza territorial, factores que permitirán una mayor aceptación por parte de las comunidades en el proceso de implementación.

> La Mesa Departamental de Cambio Climático, que es conformada por Gobernación de Nariño, Universidad de Nariño, Universidad Cooperativa de Colombia, Universidad Mariana, Ideam, Corponariño, Corpoica, Empopasto, ONG locales (Obremos Pasto, Fundación Felca Ñambi), ICA, Parques Nacionales, Alcaldía de Pasto, PNUD, PMA, entre otras entidades, permite la participación de diferentes sectores municipales, departamentales y de la cooperación internacional, que se encuentran en capacidad de articular acciones concretas a nivel del departamento, para lograr el cumplimiento del Plan y atender los lineamientos de la política nacional y compromisos internacionales.

Otra acción que se destaca es la inclusión de las poblaciones jóvenes. De acuerdo con la Secretaría:

> Se han fortalecido e involucrado en el proceso a niños y jóvenes con la realización de dos Academias Siembra por el Planeta (*Plant for the Planet*) formando 65 embajadores de la justicia climática, la Cumbre Internacional de Jóvenes Nariño por el Clima, la Marcha por la defensa del agua y las semillas en Arboleda, la conferencia Gobiernos locales y acción climática, entre otros. (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible-Gobernación de Nariño, 2019: 4)

Vale la pena destacar las acciones que este ente territorial ha desarrollado en Nariño, siendo un departamento pionero en liderar los procesos de defensa de los recursos naturales, más aún si tenemos en cuenta que la región adolece de graves problemáticas como el alto número de hectáreas dedicadas a los cultivos de uso ilícito. Esto ha generado una lucha por parte de la administración departamental por evitar la aspersión con glifosato, como un mecanismo para la erradicación

de este tipo de cultivos, dados los altos riesgos que trae para la salud humana y sobre todo para el medio ambiente (Gobernación de Nariño, 2019).

En otra iniciativa pionera en Colombia, el departamento de Nariño, mediante el decreto 348 del 15 de julio de 2019, hizo el reconocimiento de los derechos de la naturaleza "que permitirá la protección, la conservación y la restauración de los ecosistemas estratégicos (páramos, manglares, bosques secos, entre otros)" (Asociación Ambiente y Sociedad, 2019).

Estas acciones han representado que la región sea líder en la lucha por la protección del medio ambiente y el trabajo para la mitigación y adaptación al cambio climático. Si bien queda mucho camino por recorrer, se han dado grandes avances en esta materia, siendo un compromiso de las futuras administraciones dar continuidad a estos procesos.

8. Referencias

Asociación Ambiente y Sociedad (2019), "Nariño, primer departamento de Colombia en reconocer derechos de la naturaleza", 19 de julio (disponible en *https://www.ambienteysociedad.org.co/narino-primer-departamento-en-colombia-en-reconocer-derechos-de-la-naturaleza/*).

BBC Mundo (2010), "Cambio Climático: la cumbre de Cancún concluye con acuerdo", 11 de diciembre (disponible en *https://www.bbc.com/mundo/noticias/2010/12/101211_cumbre_cancun_llega_acuerdo_aw*).

– (2015), "COP 21: aprueban histórico acuerdo contra el cambio climático en la cumbre de París", 12 de diciembre (disponible en *https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151211_cumbre_clima_paris_cop21_acuerdo_az*).

Congreso de Colombia (1994), ley 164, por medio de la cual se aprueba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Nueva York, 9 de mayo de 1992, Bogotá, 27 de octubre.

– (2000), ley 629, por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecho en Kioto el 11 de diciembre de 1997, Bogotá, 27 de diciembre.

– (2017), ley 1.844, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en París, Bogotá, 14 de julio.

– (2018), ley 1931, por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático, Bogotá, 27 de julio.

Conpes (2011), documento Conpes 3700: Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en materia de cambio climático en Colombia, 14 de julio (disponible en *https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3700.pdf*).

Corte Constitucional (1993), sentencia C-254. Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell, Bogotá, 30 de junio.
– (1995), sentencia C-073 de 1995. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, Bogotá, 23 de febrero.
– (2001), sentencia C-860 de 2001. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett, Bogotá, 15 de agosto.
– (2018), sentencia C-021 de 2018. Magistrada ponente: Cristina Pardo Schlesinger, Bogotá, 4 de abril.
Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2012), Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, Bogotá.
Ecointeligencia (2011), "Conclusiones sobre la Cumbre del Clima de Durban (COP 17)", 15 de diciembre (*https://www.ecointeligencia.com/2011/12/conclusiones-cumbre-del-clima-durban-cop17/*).
– (2012), "Conclusiones sobre la Cumbre del Clima de Doha (COP 1812 de diciembre) (disponible en *https://www.ecointeligencia.com/2012/12/conclusiones-doha-cop18/).*
– (2013), "Conclusiones sobre la Cumbre del Clima de Varsovia (COP19)", 27 de noviembre (disponible en *https://www.ecointeligencia.com/2013/11/conclusiones-varsovia-cop19/).*
Ecologistas en Acción (2009), "Resumen de la Cumbre de Copenhague", 24 de diciembre (disponible en *https://www.ecologistasenaccion.org/16220/resumen-de-la-cumbre-de-copenhague/*).
El País (2014a), "Los países se unen por primera vez en la lucha contra el cambio climático", 14 de diciembre (disponible en *https://elpais.com/internacional/2014/12/14/actualidad/1418595958_974258.html*).
– (2014b), "Las mujeres son más vulnerables al cambio climático", 14 de diciembre (disponible en *https://elpais.com/internacional/2014/12/14/actualidad/1418520206_463822.html*).
Gobernación de Nariño (2019), "No al glifosato en Nariño y el país: enérgico llamado del gobernador Camilo Romero ante la Corte Constitucional", 8 de marzo (disponible en *https://xn--nario-rta.gov.co/inicio/index.php/sala-de-prensa/noticias/2007-no-al-glifosato-en-narino-y-el-pais-energico-llamado-del-gobernador-camilo-romero-ante-corte-constitucional*).
Iberdrola (2019), "Un objetivo común: acelerar el cumplimiento del Acuerdo de París", (disponible en *https://www.iberdrola.com/medio-ambiente/cumbre-cambio-climatico-2019*).
Ideam (2010), Estrategia Nacional de Educación, Formación y Sensibilización de públicos sobre cambio climático, Bogotá.
– y PNUD (2018), "Segundo reporte bienal de actualización de Colombia ante la CMNUCC", Bogotá (disponible en *http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023848/PNUD-IDEAM_2rba.pdf*).
MAVDT y DPA (2003), documento CONPES 3242: "Estrategia institucional para la venta de servicios ambientales de mitigación del cambio climático",

25 de agosto (disponible en *http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2003/Conpes_3242_2003.pdf*).

Minambiente (s/f a), "7. COPS año a año: Conferencia de la Partes para el Cambio Climático" (disponible en https://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/conferencia-de-las-partes-cops).

-(s/f b) "Historia de Colombia frente al cambio climático (disponible en *http://www.minambiente.gov.co/index.php/convencion-marco-de-naciones-unidas-para-el-cambio-climatico-cmnucc/historia-de-colombia-frente-al-cambio-climatico*).

– (s/f c), "Minambiente lidera mesa de educación e investigación en cambio climático" (disponible en *http://www.minambiente.gov.co/index.php/temas-cambio-climatico/4140-minambiente-lidera-mesa-de-educacion-e-investigacion-en-cambio-climatico*).

– (s/f d), Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) (disponible en *http://www.minambiente.gov.co/index.php/politica-nacional-de-cambio-climatico#politica-nacional-de-cambio-climatico-pncc*).

– (s/f e), "Es un momento de luz, lo imposible se ha hecho posible" (disponible en *http://www.minambiente.gov.co/index.php/colombia-se-suma-a-los-esfuerzos-mundiales-para-la-adopcion-del-libro-de-reglas-del-acuerdo-de-paris-en-la-cop24/que-es-cambio-climatico*).

Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017), Política Nacional de Cambio Climática, Bogotá (disponible en *http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Politica_Nacional_de_Cambio_Climatico_PNCC_/PNCC_Politicas_Publicas_LIBRO_Final_Web_01.pdf*).

ONU (s/f), "Cambio climático" (disponible en *https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html*).

– (1992), Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), Nueva York (disponible en *https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/convsp.pdf*).

– (1995), "Informe de la conferencia de las partes sobre su primer periodo de sesiones", Berlín (disponible en *https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/spanish/cop1/g9561658.pdf*).

– (1996), "Informe de la conferencia de las partes sobre su segundo período de sesiones", Ginebra (disponible en *https://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop2/l10s.pdf*).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2016), "Protocolo de Kioto sobre cambio climático", Ciudad de México, 11 de diciembre (disponible en *https://www.gob.mx/semarnat/articulos/protocolo-de-kioto-sobre-cambio-climatico?idiom=es*).

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible-Gobernación de Nariño (2019), "Informe acciones sobre cambio climático".

SGK Planet (2019), "Breve historia de las COP", abril (disponible en *https://sgerendask.com/es/breve-historia-de-las-cop-conferencias-sobre-el-cambio-climatico/*).

Capítulo 8

La autonomía alimentaria: hacia un cambio de paradigma del derecho a la alimentación en el espacio urbano. Una mirada desde México y Colombia

María Victoria Fernández Molina, Martha Tarasco Michael, Olga Cecilia Restrepo-Yepes, Liliana Gallo Consuegra, Gloria Liliana Duque-Chica y César Augusto Molina-Saldarriaga

1. Introducción

Tradicionalmente, los estudios sobre pobreza y alimentación se han centrado en el ámbito rural como consecuencia de las altas cifras de inseguridad alimentaria existentes en dicho medio.[1] Sin embargo, debido a un repunte en el fenómeno de la migración y a la concentración demográfica en las grandes ciudades, los índices de pobreza urbana se han incrementado y han traído consigo fenómenos como la exclusión, la desigualdad, el desempleo y la descomposición del tejido social; factores directamente interrelacionados con la pobreza (Cortés y Oliveira. 2010).

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (Coneval, 2010), una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social[2] y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Este alcance multidimensional de la pobreza abarca la inseguridad alimentaria, es decir, la incapacidad de las

1. De acuerdo con cifras de la Cepal (2018), para 2016, aunque la población rural suponía únicamente el 18% del total en la región de Latinoamérica, este grupo social suponía el 29% del total de personas en situación de pobreza y el 41% en pobreza extrema.

2. El Coneval utiliza para sus mediciones seis indicadores de pobreza: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

poblaciones de tener acceso a alimentos adecuados debido a las limitaciones de disponibilidad y de acceso físico y económico a alimentos suficientes y de calidad (OHCHR, 2010).

Para el presente estudio, se entiende por autonomía alimentaria la capacidad de cualquier persona de producir alimentos (suficientes, adecuados y de calidad), manteniendo los métodos tradicionales, que cubran sus necesidades alimentarias y las de sus familias, mediante recursos propios (Gómez, 2010); todo ello bajo el más profundo respeto a las cosmovisiones e intersubjetividades de cada grupo humano. En consecuencia, la investigación propuesta trata de realizar una aproximación empírica a la problemática de la pobreza alimentaria dentro de las ciudades, especialmente en las zonas de alta marginalidad y respecto de las personas en situación de vulnerabilidad alimentaria. En esta línea se parte de la hipótesis en la cual el entorno urbano supone un límite al acceso físico y económico a los alimentos para estas poblaciones, por lo cual aprovechar experiencias previas de producción alternativa de alimentos (por ejemplo, en huertas urbanas), adaptándolas a las necesidades de cada grupo humano, puede otorgar una nueva perspectiva para la construcción de las políticas alimentarias estatales, pues haría énfasis en el empoderamiento de estos colectivos y en la reconstrucción de tejido social.

El objetivo general de la presente investigación consiste en la realización de un estudio sobre la relación entre personas en situación de vulnerabilidad alimentaria y los entornos urbanos degradados, o aquellos que se han conformado a partir de un crecimiento no planificado (BID, 2009). Este acercamiento se realizará con la finalidad de retomar el paradigma de la autonomía alimentaria y la agricultura familiar en las ciudades, a través del estudio de iniciativas previas desarrolladas con éxito en Colombia y México, utilizando estos lineamientos como fuentes de un plan integral de políticas públicas destinadas a la garantía del derecho a la alimentación en el entorno urbano.

En esta línea, en la presente investigación se realizará un primer análisis descriptivo, con perspectiva crítica, de las propuestas "alternativas" de producción de alimentos en el mundo y su posibilidad real de implementación mediante políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación de las personas en situación de vulnerabilidad en el ámbito urbano.

La metodología utilizada se basará en la técnica documental. Para ello, se realizará un rastreo, sistematización y análisis de iniciativas desarrolladas en otros entornos, así como la recopilación de información normativa y de literatura especializada, cuyas fuentes primarias serán instrumentos internacionales, normas de derecho doméstico y políticas públicas de orden interno relacionados con autonomía, soberanía y sostenibilidad alimentaria, dentro del estudio Colombia/México. Sus fuentes secundarias estarán constituidas por literatura especializada en la que se dé cuenta de estudios sobre experiencias de autonomía, soberanía y sostenibilidad alimentaria en el suelo urbano.

El *Informe sobre el Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Mundo 2019* (*SOFI*) (FAO *et al.*, 2019) concluyó que, tras un descenso constante del número de personas subalimentadas, esta tendencia ha cambiado en los últimos años, siendo ya más de 820 millones de personas en el mundo las que padecen hambre en la actualidad. Estas cifras ponen los reflectores sobre la actual política de producción y distribución de los alimentos en el mundo pues, después de decenios de políticas destinadas a garantizar la seguridad alimentaria, las cifras de personas hambrientas no solo no se han reducido, sino que van aumentando. El mismo informe advierte que unos 2.000 millones de personas en el mundo experimentan algún nivel de inseguridad alimentaria moderada, esto quiere decir que, aunque no padecen hambre, encuentran limitado su derecho de acceso a alimentos adecuados, lo cual genera graves problemas para la salud, como el sobrepeso, la obesidad o el hambre oculta.

Asimismo, hay que resaltar que incluso en los países de ingresos altos existe población que carece de un acceso regular a los alimentos nutritivos y suficientes. En el informe *SOFI* se estima que "el 8% de la población de América septentrional y Europa padece inseguridad alimentaria, principalmente a niveles moderados" (FAO *et al.*, 2019: 5). Estos datos nos llevan a alzar la vista al futuro y realizar, por lo menos, una reflexión sobre los principios que guían las políticas alimentarias en el mundo en general y en la región latinoamericana, en particular.

2. Las "alternativas" al sistema convencional de producción de alimentos

En los últimos años han surgido numerosas iniciativas de organización de redes locales de producción y distribución de alimentos separadas de la lógica convencional del mercado actual: los ecobarrios (Hernández Aja, Velázquez Valoria y Verdaguer Viana-Cárdenas, 2009), las huertas urbanas (Degenhart, 2016) o las redes de pequeños productores organizados para distribuir sus productos entre grupos de consumidores, conformando ciclos cortos para los sistemas alimentarios (Collantes, 2018). Estas iniciativas, por lo general, han tenido buenos resultados. Es digno de mención el desarrollo de huertas urbanas en las favelas de Río de Janeiro, Brasil,[3] iniciativa que no solamente ha mejorado el nivel nutricional de las familias participantes, sino que ha contribuido a la mejora en la reconstrucción del tejido social.

3. Es interesante sacar a colación la iniciativa de huertas urbanas desarrollada en las favelas de Río de Janeiro. Los objetivos de estas iniciativas pasaron por tener acceso a una variedad de alimentos saludables, cultivar plantas medicinales, aprender sobre nutrición, reducir sus gastos y ganar cierta independencia de los grandes mercados (Baptist Halder, 2009).

Estos sistemas productivos, alternativos a los modelos convencionales de mercado, exigen un nivel de conceptualización y reflexión pues, como afirma Amanda DiVito Wilson (2013), es necesario concretar qué se entiende por sistemas alternativos de producción y si realmente la reestructuración de los sistemas alimentarios puede tener un efecto positivo en la garantía del derecho a la alimentación. De acuerdo con esto, la autora define la alimentación autónoma partiendo de la economía política posestructuralista, la cual engloba un conjunto de actividades de aprovisionamiento de alimentos que los sitúa dentro del contexto más amplio de comunidades no capitalistas que buscan construir relaciones de ayuda mutua e intercambios no comerciales. De hecho, se observa que, desde fines de la década 1990, se han intensificado las iniciativas de sistemas alimentarios alternativos con las implicaciones geográficas y alimentarias que ello significa, pues estas formas de organización influyen en las relaciones de producción y consumo de alimentos locales.

Numerosas autoras y autores y organizaciones campesinas y de consumidores resaltan el potencial de la producción y distribución de alimentos basada en ciclos cortos como un eje potencial adecuado para la transformación social a partir de modelos no convencionales, entendiendo por modelos convencionales aquellos que representan un modelo corporativo capitalista de producción de alimentos. Un ejemplo son los testimonios descritos en el informe *¡Los movimientos alimentarios se unen! Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios* (Holt-Giménez, 2011), en el que comunidades de todo el mundo exponen su trabajo en la recuperación de sus sistemas alimentarios, considerados como enfermos, tanto en comunidades urbanas como rurales, con el objetivo de lograr comida asequible y saludable en todos los hogares. En su desarrollo se exponen problemáticas globales como la crisis alimentaria, de combustible y ambiental que se están agravando por políticas agroproductivas insostenibles.

En esta misma línea, el concepto de redes alimentarias alternativas (AFN, por su sigla en inglés) (Sacco dos Anjos, Velleda Caldas y Sivini, 2019) expone toda una serie de prácticas y actividades que de alguna manera son diferentes de los sistemas alimentarios convencionales y que, dado su desarrollo, es importante comenzar a incluir en la discusión sobre el potencial transformador que tienen los alimentos para construir espacios económicos y sociales más allá de los mercados convencionales (DiVito Wilson, 2013). Los conceptos de AFN, de instituciones alimentarias alternativas (AFI, por su sigla en inglés) (Sánchez Hernández, 2009) y de alimentos alternativos han sido utilizados para describir las diversas formas en que los consumidores y los productores han tratado de reformar, eludir o transformar los sistemas convencionales de alimentos.

Los efectos transformadores reportados por la casuística consultada se centran en la reconstrucción del tejido social y la mejora de los niveles de seguridad alimentaria, por lo que surge la pregunta de si la utilización de estas iniciativas, ya no como proyectos aislados llevados a cabo por el empuje y la lucha de

campesinos y consumidores autónomos, sino como política de Estado, podría contribuir a la garantía del derecho a la alimentación de las personas en situación de vulnerabilidad alimentaria.

Por otro lado, habría que preguntarse igualmente sobre el grado en el que las iniciativas sobre economía local promueven la equidad, pues, como afirma Patricia Allen (2010), si bien hay mucho potencial para que la reducción de los ciclos de producción genere avances en cuestiones de equidad, lo "local", por sí mismo, no implica automáticamente un mayor compromiso con la justicia social si estas iniciativas no están dirigidas hacia ese fin. Por ejemplo, si estos proyectos se implementan en los lugares privilegiados de una ciudad y los medios productivos tienen como finalidad más una forma de relajación que satisfacer las necesidades alimentarias de sus participantes, el objetivo no se cumple, más aún cuando existen iniciativas por las que se tiene que cubrir una cuota por participar.[4] Por ello, hay que poner especial énfasis en la primacía del principio de justicia social que debe ser aplicado en las iniciativas sobre agricultura urbana y periurbana (AUP), que se sustenten en la distribución de la capacidad de decisión y los recursos materiales de forma equitativa.

Asimismo, otro punto importante a considerar es la necesidad de incluir sistemas de participación y toma de decisiones que guíen las relaciones sociales entre los participantes en las iniciativas. David Goodman (2010) advierte que, sin un fuerte enfoque en la justicia social, las AFN corren el riesgo de convertirse en un nicho de mercado para quienes pueden permitírselo: la justicia social debe ser la pieza central de una política alimentaria revitalizada para promover igualdad de acceso a alimentos nutritivos de calidad, de manera que sostengan medios de vida justos para agricultores, trabajadores agrícolas y otros actores en el suministro de alimentos, para lo cual se requiere la generación de arraigo y un profundo cambio político e institucional.

3. El entorno urbano y las problemáticas alimentarias en el siglo XXI: un acercamiento México/Colombia

La alimentación es un factor biológico básico para subsistir (Silvan, 2012). Desafortunadamente, en las últimas décadas la globalización, la pérdida de la

4. Un ejemplo de estas iniciativas es la huerta urbana Roma Verde, instalado en el corazón de una de las zonas más gentrificadas de Ciudad de México. En esta iniciativa se imparten talleres sobre compostaje, entre otras actividades relacionadas con el bienestar, las cuales, aunque suponen un incremento del nivel de vida de sus participantes, no suponen un medio a partir del cual estas familias cubran sus necesidades básicas. Puede revisarse en *https://www.facebook.com/huertoromaverde*.

biodiversidad, la preferencia por los alimentos industrializados en lugar de los no procesados o los étnicos tradicionales han propiciado un cambio drástico en el estilo de vida (HLPE, 2018). Los principales factores que influyen en los patrones de consumo son los ingresos, los cambios sociodemográficos, la incorporación de servicios en la alimentación y la publicidad. Además, hay factores nutricionales, psicológicos y culturales vinculados al consumo alimentario (Morón y Schejtman, 1997).

Existe una tendencia a pensar que la alimentación ha permanecido estática a lo largo de la historia (Arroyo, 2008), ya que sufre de cambios constantemente, tanto por la tecnología en la producción y el procesamiento, el comercio, el cambio climático o los requerimientos de sociedades industrializadas (Armas, 2013). Inicialmente la alimentación era rica en carbohidratos, fibra y hierro, pero baja en grasas, para luego pasar a una dieta alta en proteínas, frutas, vegetales que, sumada a los hábitos inadecuados como el sedentarismo (López de Blanco y Carmona, 2005), da como resultado las llamadas enfermedades crónicas degenerativas. Antes de la década de 1960, la ingesta de los alimentos dependía del grado de actividad (Swimburn, 2011).

Desde finales del siglo XX y en lo que va del XXI, el mundo se enfrenta a una doble carga de malnutrición que incluye la desnutrición y la alimentación excesiva (FAO, 2016; (Rapallo y Rivera, 2019) basada en alimentos procesados altos en grasa y azúcares y comida rápida rica en grasas (Vorster, Bourne y Oosthuizen, 1999). Se ha reportado que existe una ingesta alimentaria inadecuada o desequilibrada por una absorción deficiente de los nutrientes consumidos, referida tanto a la desnutrición (privación de alimentos) como a la sobrealimentación (consumo excesivo de alimentos en relación con las necesidades energéticas).

El resultado de la mala alimentación son cientos de millones de personas que sufren enfermedades debidas a la malnutrición, por causas muy diversas como la falta de acceso a alimentos (FAO, 2016) o la combinación de factores: comer muy poco, comer mucho, combinar incorrectamente los alimentos, ingerir alimentos con poco o ningún valor nutricional (OMS, 2015).

Los hábitos alimentarios poco saludables son considerados factores de riesgo independientes y modificables para enfermedades cardiovasculares y diabetes tipo 2 (Fonseca, 2016). Además, comer demasiados alimentos con alto contenido de azúcares y grasa provoca sobrepeso y obesidad, aumenta el riesgo de diabetes, enfermedades del corazón y de ciertos tipos de cáncer.

El panorama actual de la inseguridad alimentaria durante y pospandemia nos plantea un escenario preocupante ya que, de acuerdo con las previsiones, a finales del presente año (2020) se incrementará en 130 millones el número de personas que padecen hambre crónica en todo el mundo. El cierre de las fronteras y el estancamiento económico han dejado al descubierto las deficiencias de los sistemas alimentarios mundiales, poniendo de manifiesto la necesidad de un cambio de paradigma centrado en los más vulnerables (Fao, 2020).

3.1. Las poblaciones en situación de vulnerabilidad alimentaria en Colombia

Los patrones alimentarios están sufriendo una continua transformación, influenciados por factores geográficos, ambientales, económicos, tecnológicos, culturales y la oferta globalizada de alimentos. Por otra parte, las problemáticas a nivel de seguridad alimentaria afectan a las poblaciones más pobres y vulnerables. Esto es abrumador, teniendo en cuenta que, según los sistemas de información sobre biodiversidad de Colombia, el país ocupa el segundo lugar entre los doce países con mayor biodiversidad biológica en el mundo.

De acuerdo con Susana Adamo (2012), las poblaciones vulnerables son aquellas discriminadas y no tenidas en cuenta de manera relevante en los procesos de planeación de las regiones; tal es el caso de los grupos discriminados por su raza, género, situación económica, laboral, social, cultural, étnica, lingüística, cronológica y funcional. De manera específica, se encuentra que las mujeres pobres cabezas de familia, menores y adolescentes en situación de calle, personas adultas mayores, personas discapacitadas, inmigrantes, poblaciones indígenas en situación de pobreza extrema, entre otros, conforman los principales grupos vulnerables.

Las categorías establecidas por la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (Ensin 2015) retoma como determinantes sociales de la nutrición la lactancia y la alimentación complementaria, los conocimientos y las prácticas alimentarias, la actividad física, el agua potable, la seguridad alimentaria en el hogar, las vitaminas y los minerales de interés en salud pública, la situación nutricional, los patrones y horarios de alimentación, la oferta social.

El retraso del crecimiento en la niñez es una de las limitaciones más significativas para el desarrollo humano. En Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para 2015 la población era de 48.203.405 habitantes, de los cuales según datos de Ensin 2015, el 10,8% de las niñas y los niños menores de cinco años sufrían retraso del crecimiento, 6,3% presentaban sobrepeso y solo el 36,1% de las y los menores de seis meses tuvieron lactancia materna exclusiva. En adolescentes de 13 a 17 años, el 9,7% sufría retraso del crecimiento y el 17,9%, sobrepeso. El número de niñas, niños y adolescentes en situación de calle que ingresan al proceso administrativo de restablecimiento de derechos en 2018 fue de 947 sujetos, de acuerdo con las estadísticas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Ahora bien, en la población indígena los indicadores muestran que 7,2% de las y los menores entre 0 y 4 años presentaron desnutrición global, mientras que el 9,7% de jóvenes entre 13 y 17 años sufrían retraso del crecimiento. Entre mujeres y hombres jóvenes y adultos de 18 a 64 años la tasa de exceso de peso fue de 56,5%, mientras que en la población indígena fue de 51,4%. Por otra parte, la obesidad en este grupo etario fue de 18,7% y en la población indígena de 14,9% (Ensin 2015).

De acuerdo con indicadores del DANE, más de la mitad de los adultos mayores de sesenta años son pobres, de los cuales entre 2012 y 2015 murieron 3.899 por desnutrición. Según el censo DANE 2015, se registraron 3.051.217 de personas con limitaciones, y de acuerdo con los datos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social en 2017, 1.342.222 personas con discapacidad.

En 2018, la Red Nacional de Información (RNI) del gobierno colombiano registró 126.625 personas en situación de desplazamiento; en relación con grupos familiares fueron contabilizados 43.458 hogares desplazados. Datos de Ensin 2015 revelan que el 54% de las familias colombianas se encuentra en situación de vulnerabilidad alimentaria.

3.2. Las poblaciones en situación de vulnerabilidad alimentaria en México

En México, más de dos quintos de la población vive en condiciones de pobreza (24,6 millones de personas). Por otro lado, se comienza a constatar un proceso de transición alimentaria y nutricional que se manifiesta en el incremento de consumo de carnes, lácteos y productos procesados en detrimento de cereales, verduras y leguminosas, hecho que está generando la combinación de dos fenómenos: la desnutrición y la obesidad. Esta amalgama está incrementando los casos, y la gravedad de estos, de hambre oculta, fenómeno que se está reproduciendo cada vez más en niñas y niños mayores de cinco años y que, a la larga, genera graves enfermedades crónicas no contagiosas (FAO, 2019).

En los niños, los problemas de salud generados por una mala alimentación son especialmente graves. De acuerdo con datos de Unicef (Instituto Nacional de Salud Pública y Unicef, 2016) 1 de cada 20 niñas y niños menores de cinco años y 1 de cada 3 entre los 6 y 19 años padece sobrepeso u obesidad. Esto coloca a México entre los primeros lugares en obesidad infantil a nivel mundial, problema que se presenta más a menudo en los estados del norte y en comunidades urbanas. Con respecto a la desnutrición, 1 de cada 8 niñas y niños menores de cinco años padece desnutrición crónica. La desnutrición se presenta principalmente en los estados del sur de México y en las comunidades rurales más que en las urbanas; los más afectados son los hogares indígenas. En México, solamente 3 de cada 10 bebés se alimentan únicamente con leche materna durante sus primeros seis meses de vida.

De acuerdo con los resultados preliminares de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut 2018), el 22% de los hogares mexicanos presenta inseguridad alimentaria moderada o severa. Asimismo, el 32% de niñas y niños menores de cinco años padecen algún tipo de malnutrición, sea desnutrición, sobrepeso u obesidad. La cifra de anemia en preescolares es de 33%, de escolares 25,4%, en adolescentes 15,3%, en mujeres no embarazadas 29,7% y en adultas y adultos mayores 36,6%. En la misma línea, la prevalencia de sobrepeso y

obesidad en adolescentes es de 38,1% y en adultas y adultos, de 73% (INSP, INEGI y SS, 2018).

En cuanto a los adultos mayores, de acuerdo con el Coneval, el porcentaje de pobreza en la población de 65 años o más pasó de 44,9% a 41,1% entre 2008 y 2018. Otro grupo que se encuentra en situación de vulnerabilidad alimentaria son los desplazados internos. Durante 2017, ocurrieron veinticinco eventos de desplazamiento interno forzado en México, que afectaron a 20.390 personas (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos AC, 2017), las cuales no cuentan con políticas adecuadas de apoyo para la satisfacción de sus necesidades básicas, como es la alimentación, quedando así en una situación de grave vulnerabilidad.

La peligrosa epidemia de malnutrición que está afrontando México se agrava con la insostenibilidad del proceso de urbanización en una ciudad de 1.485 kilómetros cuadrados y una población en rápido crecimiento, de casi nueve millones de habitantes. Si en tiempos pasados el ser humano se preocupaba por ganar espacio a la naturaleza, en la actualidad la lucha se está dirigiendo hacia la recuperación de los espacios naturales, tratando de reconstruir los ciclos de la vida en su magnitud original; sin embargo, los espacios urbanizados no son recuperados por la naturaleza, aunque sean abandonados, debido a su alto nivel de degradación (Hernández Aja, Velázquez Valoria y Verdaguer Viana-Cárdenas, 2009). Por esta razón, y porque el acceso a alimentos sanos y de calidad es cada vez más complicado para rentas de bajos y muy bajos recursos, la generación de procesos destinados a la autonomía alimentaria puede ser la clave para el logro de una ciudad más acorde con la protección de una vida digna para todas y todos.

3.3. El crecimiento no planificado en las ciudades: un limitante para el derecho a la alimentación

El "crecimiento urbano" hace referencia al crecimiento del suelo urbano de las ciudades en diferentes indicadores. Así, es posible hablar del crecimiento demográfico (Cozzani, 2009; Rionda-Ramírez, 2008), económico, productivo, industrial y comercial (Serrano-Besil, 2013; Quiroz-Cuenca, Salgado-Vega y Miranda-González, 2012), vial, entre otros; y no exclusivamente del crecimiento de la frontera del suelo urbano (Zulaica y Ferraro, 2010). El carácter de "no planificado" hace alusión a la inexistencia, disfuncionalidad o ineficiencia de los mecanismos de planificación y control de ese crecimiento urbano (Marengo, 2010; García-Ortega, 2011). En ese sentido, hablamos del "crecimiento urbano no planificado" para hacer referencia al crecimiento de alguno o algunos de aquellos indicadores sin la disposición y la eficacia de los mecanismos de planificación y control del crecimiento.

Sin embargo, los estudios suelen analizar el crecimiento urbano desde la perspectiva del crecimiento de la frontera urbana y el incremento demográfico,

y el carácter no planificado de este crecimiento, a partir de la inexistencia o ineficacia de las políticas públicas de ordenamiento territorial. Esta relación entre crecimiento urbano y ausencia o ineficacia de la planificación se asocia con la aparición de asentamientos humanos que concentran altos índices de población y que carecen de infraestructura y equipamiento para la satisfacción de las necesidades de esta población. A estos se les suele denominar "asentamientos informales" (Lombard, 2012; Carnevali-Lobo y Trujillo-Rojas, 2010; Cravino, 2008; McFarlane, Desai y Graham, 2014; Parias-Durán, 2008), ilegales (Sáenz, 2002), irregulares (Vargas-Gamboa, 2014; Cárdenas-O'Byrne y D'Inca, 2015; Bolívar-Espinoza y Caloca-Osorio, 2012; Caloca-Osorio y Leriche-Guzmán, 2011; García-Ortega, 2011), entre otros. Sin embargo, el presente análisis se vale de la categoría "asentamientos humanos de desarrollo incompleto" (AHDI) (Uribe-Castro, 2011; Molina-Saldarriaga y Cadavid-Ramírez, 2014; Molina-Saldarriaga, 2013). Así, este apartado se ocupa de proponer un marco de referencia conceptual y teórico para el análisis de los AHDI a partir de la determinación de su alcance, conceptualización y caracterización.

El concepto de asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI). La categoría AHDI define los procesos de ocupación ilegal, informal, irregular o no planificada del territorio, caracterizados por la precariedad o inexistencia de condiciones para la satisfacción de las necesidades de la población que en ellos se asienta. El concepto se introduce con el objetivo de superar las expresiones con una fuerte carga peyorativa y revictimizante de las categorías "ilegalidad", "informalidad" e "irregularidad", que se suelen usar para definir la ausencia o ineficacia de la planeación y el control del crecimiento urbano en términos territoriales y demográficos. Tiene sus causas en procesos asociados a la migración rural-urbana y urbana-urbana, y la precariedad de la capacidad adquisitiva de las familias (da Cunha y Rodríguez Vignoli, 2009). Respecto de la primera, esta se produce, entre otros, por la violencia, el empobrecimiento de las áreas rurales, los impactos de la renovación urbana y fenómenos nacionales, que dan lugar a la ocupación no planificada de las ciudades con las características enunciadas (Sabatini, 2013).

Uno de los problemas asociado a los AHDI es la segregación socioespacial y, con ella, la sistemática vulneración de derechos de pobladoras y pobladores, entre los que se encuentra el derecho a la alimentación. Por su parte, la ubicación y zonificación de los AHDI, sumadas a la ausencia de la institucionalidad pública, revela una problemática compleja. Así, la irregularidad está determinada por la falta de integración al sistema formal o convencional de la ciudad, lo que implicó la promoción de estrategias de formalización y regularización como mecanismo de atención a las problemáticas de desarrollo de estos asentamientos (Clichevsky, 2009; Costa y Hernández, 2010; Duhau, 2002). Sin embargo, no es solo la informalidad. Son tres los fenómenos que dan lugar a la caracterización de los

AHDI: la anormalidad o ilegitimidad, la transgresión de las normas de propiedad y la exclusión oficial de lo formal. Ello se puede explicar por la debilidad de las políticas públicas de ordenamiento territorial, la inexistencia y precariedad de la infraestructura y el equipamiento para la prestación de servicios públicos, y la falta de oferta de programas sociales públicos. De ahí que, en términos de su configuración, se les condene a la informalidad económica y la ilegalidad jurídica, y, desde lo urbanístico, a la incompletitud y marginalidad; y que la irregularidad e informalidad de los AHDI se asocie a dos formas de transgresión: dominial, relacionada con las formas adquisición y ocupación del territorio, y urbano-ambiental, asociada a los procesos de ocupación y las características del territorio (Clichevsky, 2009).

Nora Clichevsky (2009) clasifica la informalidad en las formas de acceso al suelo en términos de dominio como (i) la ocupación de hecho y (ii) el mercado irregular. La ocupación de hecho suele denominarse invasión, entendida como la ocupación súbita de un área no urbanizada por una comunidad organizada o por familias. El mercado irregular implica la generación de procesos de fraccionamiento del suelo y su incorporación no autorizada a usos urbanos, destinados a la venta o transferencia de la tenencia de los lotes resultantes. Ambos fenómenos contribuyen a la creación de un mercado informal o irregular. Esto genera procesos de ocupación de hecho, aunque implica un mínimo de planificación. Así, a pesar de ser hechos concurrentes y consecuenciales y pueden confundirse, desde el punto de vista social ambos no encuentran la misma legitimidad y valoración. De otro lado, la informalidad urbano-ambiental está relacionada con la ocupación territorial de porciones de suelo que carecen de las condiciones necesarias para ser ocupadas con usos urbanos y residenciales. Esta tipología de informalidad se presenta, entre otros, en zonas de riesgo no recuperable, franjas de retiro de cuerpos de agua, áreas carentes de infraestructura de servicios y de espacios y condiciones para su desarrollo, áreas contaminadas o antiguas zonas de depósito y disposición final de residuos, canteras o ladrilleras, e implica un desarrollo residencial y habitacional sin consideración a la normativa.

A la aparición y el desarrollo de los AHDI concurren diversos actores. Estos juegan un papel fundamental en la definición del sentido y contenido del territorio que se ocupa, y en la persistencia de las condiciones de precariedad infraestructural y oferta de servicios públicos (Fernandes, 2008). El Estado interviene en la producción de suelo urbano mediante marcos normativos, regulación del suelo y la vivienda, intervención en el mercado inmobiliario, entre otros. Las comunidades y los sectores populares desarrollan estrategias de producción de suelo urbano y vivienda de forma individual y familiar, a través de redes sociales informales y de organizaciones de base para la producción social del hábitat. Y concurren actores del mercado informal del suelo y la vivienda, quienes intervienen mediante estrategias legales, como las organizaciones populares de vivienda, e ilegales, como los urbanizadores ilegales. Esta relación pone en juego intereses políticos

y materiales generadores de conflictos, y conforma un entramado de actores sociales diversos (Di Virgilo, 2010).

Características de los AHDI y consecuencias de la informalidad urbano-ambiental. Distinguir la informalidad y las formas de acceso al suelo define las características de los AHDI. Estas pueden presentarse simultáneamente o de forma paulatina, conforme se transforma el proceso de ocupación. De otro lado, las características están asociadas a las condiciones de acceso y ocupación del suelo –aspecto dominial– y las condiciones materiales de los territorios ocupados –aspecto urbano-ambiental–. La característica más sobresaliente de los AHDI es la precariedad. Esta es evidente en las condiciones de infraestructura y equipamiento para la prestación de servicios, el espacio público y la movilidad. Asimismo, las unidades habitacionales no cumplen con los estándares de calidad. El reflejo en las condiciones de existencia de las comunidades y los individuos es evidente en los bajos índices de calidad de vida, analfabetismo, desempleo, deficiente capacidad de ingreso, problemas de salud y seguridad pública, entre otros.

Desde los aspectos dominiales, los AHDI se caracterizan por el desconocimiento de la normativa civil y comercial para la adquisición, ocupación y tradición del suelo y la vivienda (Di Virgilo, 2010). Esto genera falta de seguridad en la tenencia de la propiedad, lo que se traduce en altos niveles de vulnerabilidad frente a las políticas represivas y el desalojo forzado, la restricción para la bancarización y el acceso al crédito, y la sistemática vulneración de derechos (Fernandes, 2008). Esta situación perfila a quienes habitan los AHDI como población vulnerable en términos políticos y económicos. De ahí que sean percibidos como destinatarios de prácticas clientelistas y populistas, y de los mercados del suelo informal y del crédito ilegal.

Desde el punto de vista social, se resalta como principal característica la segregación socioespacial y la exclusión social. Estos son los impactos y costos sociales más destacados del crecimiento irregular, agravados por la perversa asociación entre este y la criminalidad, que conlleva a la formulación, adopción y ejecución de políticas represivas y de recuperación del territorio ocupado mediante el uso de la fuerza. La segregación y exclusión sociales están condicionadas por las posibilidades de movilidad social al interior y al exterior del AHDI. La consecuencia es el aislamiento urbano –que se asocia a los niveles de legitimidad que alcanza el AHDI en el resto de la ciudad–, la homogeneización poblacional y la desesperanza frente al sistema laboral, productivo, educativo y el mercado, a la política y la integración social, económica y cultural (Vargas *et al.*, 2010).

Finalmente, las características económicas de los AHDI se relacionan con la irracionalidad administrativa y la ineficiencia económica de la administración pública, la implementación de infraestructura y equipamientos de servicios públicos y la degradación urbano-ambiental. Estos costos económicos, además, se trasladan al resto de los habitantes urbanos en función de las cargas impo-

sitivas y la asignación de recursos para atender la inversión social sectorizada (Fernandes, 2008).

Algunos elementos de contexto sobre los asentamientos humanos de desarrollo incompleto en América Latina. La segunda mitad del siglo XX es el punto de referencia para el análisis del papel de las ciudades latinoamericanas como puntos de concentración de población migrante. Las condiciones de oferta de suelo urbanizado o urbanizable, caracterizado por los altos costos y la concentración del mercado, obligan a los migrantes a asentarse en las periferias urbanas. Estas están caracterizadas por la precariedad dominial, urbano-ambiental y social. De otro lado, el modelo de crecimiento y ocupación del suelo urbano, caracterizado por la desigualdad de ingreso, la inadecuada distribución de los recursos urbanos y la discriminación en el acceso al mercado formal del suelo impulsó la concentración de población migrante en condiciones homogéneas. Esto ha generado el aumento de la segregación residencial socioeconómica, que promueve el distanciamiento y la separación poblacional por grupos (Vargas *et al.*, 2010).

Serán África y Asia los que se definan en virtud de los procesos de crecimiento urbano de las últimas décadas. Por su parte, Latinoamérica se ha consolidado como una región netamente urbanizada, con 75% de su población viviendo en áreas urbanas y con una estimación de ascenso al 85% en los próximos cinco años (Costa y Hernández, 2010). Estos niveles de crecimiento enfrentan a las ciudades a un incremento de la demanda de suelo urbanizable, además de las condiciones para la satisfacción de un número cada vez mayor de población con necesidades: vivienda, servicios públicos, infraestructura de movilidad, alimentación, entre otros.

A estas influencias externas se le añade un conjunto de factores internos que promovieron de manera definitiva la presencia de asentamientos informales urbanos en gran parte del territorio latinoamericano. Tal como apunta Mike Davis, las palancas más efectivas y despiadadas que facilitaron la urbanización informal en las décadas de 1950 y 1960 fueron las guerras civiles y la represión. (Vargas *et al.*, 2010: 63)

Así, el proceso de irregularidad en la ocupación del suelo que caracteriza a América Latina se explica por el acelerado proceso de urbanización desatado por los fenómenos descritos; permite entender los fenómenos de pobreza asociados al crecimiento urbano, identificar los elementos comunes a los procesos de crecimiento y densificación, y explicar el aumento de AHDI. Sin embargo, estos elementos comunes no se asocian exclusivamente con la pobreza. El proceso de irregularidad y los asentamientos, que como consecuencia se constituyen, se caracterizan por la precariedad, el desorden, la inexistencia de infraestructura de servicios y de equipamientos colectivos, inseguridad, ausencia del Estado, entre otros. Asimismo, determinan una forma particular de construcción de la ciudad, con independencia de la categoría nominativa (villas miseria en la Argentina,

favelas en el Brasil, colonias populares en México, urbanizaciones piratas en Colombia o pueblos nuevos en el Perú): adquisición y ocupación irregular de tierras, implantación autónoma e informal de viviendas, desconocimiento de los estándares de edificabilidad, imposibilidad del reconocimiento formal, entre otros elementos (Vargas *et al.*, 2010).

Por otro lado, el modelo latinoamericano de producción de AHDI no es unívoco. Existen diversos procesos de información relacionados con los modos de ocupación, tenencia de la tierra y habitabilidad. Así, hay ocupaciones informales de áreas públicas o privadas, mediante la ocupación clandestina, la compra de lotes en parcelaciones ilegales o irregulares; aumento en la densidad y ocupación de unidades habitacionales precarias; crecimiento de pequeñas poblaciones asociados con actividades de explotación agropecuaria o minera; ocupación de áreas protegidas o en riesgo, entre otras (Fernandes, 2008). Sin embargo, es claro que la adquisición ilegal es la modalidad más extendida en el continente, siendo cerca del 50% de las viviendas producidas en ciudades colombianas, nicaragüenses y salvadoreñas, entre otras. A esto se añade altos porcentajes de población en condiciones de pobreza e indigencia. Y a este fenómeno, en América Latina, concurren otros fenómenos como el desempleo y la informalidad en la ocupación, pauperización del ingreso, inequitativa distribución de la riqueza, rigidez al cambio de las estructuras económicas, debilidad institucional, entre otros (Clichevsky, 2009).

4. Algunas iniciativas para el logro de la autonomía alimentaria en el espacio urbano

Como se ha desarrollado con anterioridad, las grandes ciudades y metrópolis resultan cada vez más ineficientes a la hora de garantizar la disponibilidad y el acceso a alimentos adecuados y suficientes. Es a partir de las fuertes crisis económicas y sociales cuando se comienza a vislumbrar el interés en el desarrollo y la planeación urbanística (Degenhart, 2016) con perspectiva de derecho a la alimentación. Esto quiere decir que en los momentos en los que las ciudades atraviesan por graves crisis alimentarias el objetivo de la planeación urbana (si la hubiera), o de los propios asentamientos irregulares, cambia de la perspectiva ornamental a la productiva con el fin de lograr mayores cantidades de alimentos sanos disponibles.

Basándonos en experiencias implementadas en otros países, la agricultura ecológica y de proximidad puede fungir como herramienta para el desarrollo sostenible de las ciudades, especialmente cuando existen núcleos de población que padecen pobreza alimentaria. Estos sistemas agroecológicos están fundamentados

en circuitos de proximidad (Collantes, 2018), los cuales suponen un cambio en los modelos agrícolas, pues recuperan los sistemas de comercialización que se reducían al entorno local. Además, incluyen en esta planificación objetivos ambientales y sociales, con la finalidad de obtener un equilibrio entre alimentación saludable, producción sostenible y cuidado del medio ambiente.

Los sistemas alimentarios basados en circuitos de proximidad (da Silva, 2009) no son de nueva invención, pues imperaban antes de la explosión de la revolución verde y la globalización alimentaria, fenómenos que basaron el mercado alimentario en circuitos internacionales de intercambio de mercancías donde el consumidor adquiere productos que han sido producidos y transformados en países diferentes al suyo (Collantes, 2018). Esta ampliación de los circuitos de producción, además de la competencia y los requerimientos mercadotécnicos, exige que los alimentos deban verse perfectos, por lo que su vida útil debe alargarse, utilizando para ello grandes cantidades de conservantes, hasta incluyendo tecnologías de modificación genética para ese fin, aumentando así la huella de carbono de estos y los riesgos para la salud (Ranaboldo y Arosio, 2014).

Ante los grandes costos que para la sociedad tiene la continuidad de estas prácticas, se propone la recuperación de los sistemas de producción tradicionales, con el objeto de rescatar los sistemas de redes agroalimentarias. Estas técnicas se vislumbran especialmente prometedoras para las zonas urbanas y periurbanas, donde comienza a tener cada vez mayor sentido retomar el desarrollo de sistemas agroalimentarios alternativos que se sostenían a partir de actividades económicas como el trueque de alimentos a escala familiar y comunal (Vásquez Moreno, 2010).

En este sentido, se entiende por agricultura urbana aquella que está ubicada dentro (*intraurbana*) o en la periferia (*periurbana*) de un pueblo, una ciudad o una metrópoli, a partir de la cual se cría, cultiva, procesa y distribuye una diversidad de productos alimentarios y no alimentarios. Este tipo de agricultura sirve para abastecer los hogares con alimentos suficientes y de calidad; por lo tanto, es una vía para la garantía del derecho a la alimentación. Este tipo de agricultura se caracteriza por ser intensiva con concentración de fuerza de trabajo y una mayor productividad por superficie (Degenhart, 2016).

La oferta del espacio para el desarrollo de la agricultura y ganadería urbana es, a menudo, limitada, por lo que se requieren métodos de cultivo compartimentados y planificados, dirigidos al consumo humano, que abastezcan a las personas, los animales domésticos y, si fuera posible, los excedentes para la venta en mercados locales. Los desechos alimentarios y las heces de los animales se utilizan igualmente para la fabricación casera de abonos en compost y los bienes agrícolas cosechados sirven al mismo tiempo como plantas ornamentales y plaguicidas ecológicos (Flórez, 2011). Además de frutas y verduras, la AUP puede extenderse a la cría de animales, la piscicultura y la explotación de bosques, ríos y lagos incluidos o cercanos a las ciudades. Todo este desarrollo, además de tender a la garantía

del derecho a la alimentación y al cuidado del medio ambiente por las prácticas agroecológicas, contribuye a la reconstrucción del tejido social de las ciudades y, por lo tanto, a la disminución de la violencia, así como a la transformación de entornos hostiles en lugares más dignos para vivir (Degenhart, 2016).

Los huertos pueden ser desarrollados en pequeñas superficies privadas (balcones o terrazas) o públicas (parques o espacios verdes). En las ciudades más pequeñas, el nexo campo-ciudad es más estrecho, por lo que resulta más sencillo recuperar las prácticas agrícolas. Por el contrario, en las grandes ciudades o megalópolis es necesario planificar la distribución de estos sistemas de producción debido a la dificultad de encontrar espacios adecuados para la producción. Algunas de las técnicas adaptadas a las necesidades de los entornos urbanos son las huertas verticales, las huertas hidropónicas o los cultivos en terrazas y/o macetas (cuadro 1).

Cuadro 1. Alternativas de huertos urbanos

Método	Organización	Recursos obtenidos	Población a la que se dirige
Granja autosuficiente de media hectárea	Individual (familia a tiempo completo) Comunal	Hortalizas Frutas Leche Productos cárnicos Cereales Pastizal Otros	Poblaciones indígenas originarias o desplazadas Poblaciones de bajos recursos Población en situación de calle
Huerta de 1 m^2	Individual (verduras y frutas para una persona)	Hortalizas Frutas Hierbas olorosas y medicinales	Personas con movilidad reducida Población en general
Hidroponía orgánica	Individual Comunidades de vecinos	Hortalizas Hierbas olorosas y medicinales	Niños y niñas Personas con movilidad reducida Población en general
Invernaderos urbanos	Individual Comunal	Hortalizas Frutas Cereales Hierbas olorosas y medicinales Otras	Poblaciones de bajos recursos Población en general

Fuente: elaboración propia.

4.1. Experiencias de agricultura urbana y periurbana en Colombia

Desde varios ángulos, miradas y sectores se han realizado actividades tendientes a desarrollar la AUP en Colombia y, a los efectos de esta investigación, se clasificarán tres tipos de actividades realizadas por diferentes actores. Entre estas contamos con las siguientes: 1) actividades realizadas por el Estado, 2) actividades realizadas por la sociedad civil, y 3) actividades realizadas por organismos internacionales (cuadro 2).

Cuadro 2. Actividades realizadas por el Estado y por la sociedad civil

Estado	
Jardín Botánico José Celestino Mutis (JBB)	El Jardín Botánico de Bogotá José Celestino Mutis ha liderado un proyecto de agricultura urbana en el que se han capacitado 55.000 personas, se han realizado 40.000 asistencias técnicas, 190 eventos, 19 investigaciones y validaciones en 19 de las 20 localidades de Bogotá. Este proyecto ofrece capacitar a las personas de las comunidades en siembra y autoconsumo, con el fin de producir alimentos sanos. Posterior a eso, se realizan asistencias técnicas a los participantes para reforzar la capacitación y solucionar posibles dudas sobre su montaje, mantenimiento y problemas fitosanitarios. Gracias a esta alternativa, el programa de agricultura urbana del Jardín Botánico de Bogotá cuenta con más de 300 huertas familiares y comunitarias en esa ciudad (*Horticultora*, 2016).
Huertas con Vos	Es una estrategia de seguridad alimentaria que se desarrolla en Medellín implementada por la alcaldía del municipio con el respaldo de las secretarías de Desarrollo y de Inclusión Social y Familia, y el equipo de Seguridad Alimentaria. El enfoque principal de las huertas está dirigido a cambiar los planes asistencialistas de alimentos que tiene el municipio por el de subsidios para la generación de oportunidades. Las familias generan alimentos para su consumo y pueden comercializar los excedentes, y así logran captar recursos y cambiar el modelo asistencialista que se tenía por el de oportunidades e inclusión. Las personas interesadas en hacer parte del programa deben primero enviar la solicitud; luego de aprobada, comienzan unos talleres formativos teórico-prácticos con la información pertinente para realizar un cultivo viable y productivo; una vez terminada la etapa formativa, se entregan los insumos para la siembra y los profesionales realizan el acompañamiento técnico requerido (Gutiérrez, 2018).
Jardín Botánico Joaquín Antonio Uribe (JBM)	El Jardín Botánico de Medellín también se ha interesado y enfocado en crear una cultura de agricultura urbana, por lo que ha querido recuperar la tradición de la siembra adaptando diferentes técnicas a espacios urbanos y periféricos que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población. Este programa Agricultura Urbana del Jardín Botánico de Medellín está adscrito al programa de educación con el fin de fortalecer la construcción de relaciones respetuosas y sostenibles con la naturaleza. En dichos espacios los participantes desarrollan competencias para la optimización de espacios reducidos, la utilización y el reciclaje de residuos sólidos, la producción y el manejo de hortalizas, aromáticas, medicinales y ornamentales, y el cuidado de los recursos naturales. De este programa surge el Laboratorio de Agricultura Urbana (LAU), un aula para diseñar nuevas tecnologías que fortalezcan la agricultura. A esto se suma la creación de la Ruta de Agricultura Urbana para aprender y trabajar de la mano de aquellas personas que también buscan la alimentación saludable (Medellín-Jardín Botánico, 2019)

Huertas para el Abastecimiento de Alimentos	El responsable de la ejecución del proyecto es la Unidad de Seguridad Alimentaria de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de Medellín. Se fundamenta en un modelo que promueve estrategias como huertas familiares rurales, asociativas rurales, terrazas productivas urbanas, huertas asociativas urbanas y huertas institucionales. Estas últimas son creadas para habitantes de calle, centros del adulto mayor, establecimientos educativos y fundaciones. Como metodología, pretende la creación de grupos de trabajo que pertenezcan a una misma zona para mejorar la gestión de recursos, talleres de formación, distribución de insumos agrícolas y acompañamiento técnico (Amaya Gómez, 2018).
Bogotá Sin Hambre	Pretende ser la base política de seguridad alimentaria en el distrito, potenciar el desarrollo de organizaciones comunitarias, fortalecer los lazos sociales en las comunidades y fomentar la cultura ambiental. Para su desarrollo se han creado en la capital 148 núcleos que ofrecen promoción y capacitación sobre la agricultura urbana (Rodríguez Gómez, 2014).
Programa de Mejoramiento Alimentario y Nutricional del Departamento de Antioquia (MANÁ)	Tiene como objetivo mejorar la seguridad alimentaria principalmente de los niños antioqueños. Uno de los proyectos para lograrlo es la creación de huertas familiares y para ello se elaboró un manual de autoinstrucción en producción de hortalizas a nivel familiar llamado *Una huerta para todos* (*Horticultora*, 2016).
Sociedad civil	
Familias en condición de vulnerabilidad en la ciudad de Popayán	Estas familias que migraron desde el campo a la ciudad por motivos de violencia tratan de mantener una relación con su tierra y es así como en varios asentamientos han buscado pequeños espacios en su casa o cerca de ella para sembrar sus hortalizas. Cultivos de maíz, yuca, plátano, pepinillos y cidra papa han sido cultivados en Popayán (Montes y Gómez, 2011).
Barrio San Ignacio, zona urbana del municipio de Popayán	El barrio San Ignacio, con estratos entre 2 y 3 y un número considerable de personas destechadas que carecen de un lugar permanente para residir y que se ven obligadas a vivir a la intemperie, han implementado el cultivo en botellas PET (treftalato de polietileno) de formas verticales, horizontales o diagonales, como práctica de agricultura urbana. Como consecuencia de esto, la comunidad comenzó a sembrar en las botellas PET lechuga y cilantro (Chaguendo Dorado, Morales Velasco y Prado Cerón, 2017).
Grupo de Investigación de Biotecnología Vegetal de la Universidad de Antioquia	Desde la investigación, este grupo se encuentra trabajando en la posibilidad de cultivar ciertas partes de algunas plantas para el desarrollo de nuevos sistemas de producción. Se propone que el cultivo de las partes comestibles de algunas especies agrícolas o frutas podría crecer *in vitro* en garajes de altas tecnologías. Esta práctica se denomina "bioagricultura urbana" y es una posible solución que se propone para combatir los efectos del cambio climático y su grave repercusión en la agricultura (Atehortúa Garcés, 2007).
Colectivo Agroarte, comuna 13, Medellín	Este colectivo es un movimiento que implementó la práctica de cultivar flores, hortalizas y vegetales en una de las comunas más violentas de la ciudad de Medellín, la comuna 13. Como alternativa propone (i) obtener seguridad alimentaria, (ii) lograr experiencias emocionales agradables y (iii) evidenciar que la comuna 13 no es solo violencia e inseguridad y que, por el contrario, está en un proceso de rehabilitación y quiere mostrar a las personas su amor al arte y su profunda conexión con la tierra (Molina Posada, Muñoz Duque y Molina Jaramillo, 2019).
Universidad Uniminuto, Bogotá	En esta universidad 1.000 m^2 son utilizados para que cien personas siembren plantas aromáticas y medicinales, verduras y cereales. Ofrecen capacitación sobre prácticas agrícolas y producción limpia. Los más beneficiados son los niños (Rodríguez Gómez, 2014).
Iglesia Misión Semilla	En el norte de Bogotá, esta iglesia tiene una huerta comunitaria en su parte de atrás y se comercializan los productos cada semana entre los feligreses (Rodríguez Gómez, 2014).

Colegio Gimnasio Cecil Reddie, Bogotá	Este colegio, ubicado en la capital del país, instauró un proyecto llamado "Aplicación de la agricultura urbana como estrategia educativa de integración y producción alimentaria". Los resultados han sido muy satisfactorios, tanto para la comunidad educativa como para los hogares de los niños (Rodríguez Gómez 2014).
Grupo Interinstitucional Colombiano de Apoyo a la Agricultura Urbana y Periurbana (GIAUP)	Fundado en 2010, es un grupo que busca contribuir a la seguridad alimentaria, la calidad del medio ambiente urbano y la adaptación urbana frente al cambio global, considerándose un grupo con experiencia y conocimiento al respecto. Lo conforman la Universidad del Rosario, la Universidad de los Andes, la Corporación Universitaria Minuto de Dios, el SENA, CORPOICA, el JBB, la Asociación Agroambientalistas y el Instituto para la Economía Social (IPES) (Horticultora, 2016).
Fundación Granitos de Paz	Tienen un programa llamado Patios Productivos que busca brindar seguridad alimentaria a comunidades vulnerables. Son pequeños terrenos dedicados al cultivo de hortalizas para el consumo diario de la familia. Contribuye a disminuir la desnutrición, mejorar el medio ambiente y comercializar productos orgánicos (Horticultora, 2016).
Familia que viven en apartamentos o casas sin acceso a tierra	Algunas de estas familias han tomado la iniciativa de instalar en su hogar huertas verticales. Estas son diseñadas para cultivar en las paredes, en la comodidad del hogar y así brindar seguridad alimentaria a la familia, oxigenar el hogar y como alternativa de decoración y estilo (Navarro y Torres, 2012).

Fuente: elaboración propia.

Marco jurídico internacional e iniciativas de organismos internacionales implementadas en Colombia. La FAO (2009) ha realizado programas y proyectos relacionados con la AUP en diferentes países en el mundo. Estos programas y proyectos tienen como objetivo salvaguardar la seguridad alimentaria de la población, y para hacerlo ha ejecutado estrategias relacionadas con la autosostenibilidad en temas alimentarios. En varias reuniones anuales e institucionales, como el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), ha definido varias líneas de acciones tendientes a concretar la garantía, el fomento y la puesta en marcha de la AUP en las ciudades latinoamericanas, donde Colombia no ha sido la excepción. En el cuadro 3 se describen algunas.

Cuadro 3. Actividades realizadas por organismos internacionales

Declaración	Objetivos relacionados con la agricultura urbana
Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial (FAO, 1996), en la Cumbre Mundial sobre Alimentación (1996)	Fomentar la producción y el uso de cultivos alimentarios culturalmente apropiados, tradicionales e insuficientemente utilizados, promoviendo las huertas familiares y, cuando proceda, escolares y agricultura urbana (objetivo 2.3). Fomentar y respaldar programas de seguridad alimentaria y nutrición, con dineros públicos y privados, de base comunitaria, que estimulen la capacidad de valerse por sí mismo, utilizando procesos participativos de planificación y ejecución (objetivo 7.1) (Amaya Gómez, 2018).

La Ley de Modelos de Agricultura Familiar del Parlatino	Busca establecer un marco jurídico que sirva a los Estados para definir e implementar las políticas y estrategias para la preservación, promoción y desarrollo de la agricultura familiar, propuesta por la FAO y el Parlatino. Esta ley consta de 31 artículos en los que se contempla la definición, las obligaciones de los Estados, la participación de la sociedad civil, entre otros conceptos. Tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de las familias que dependen de la agricultura familiar, así como procurar un bienestar social y económico de los productores (Amaya Gómez, 2018).
Año Internacional de la Agricultura Familiar (2014)	Apoyar el desarrollo de las políticas agrícolas, ambientales y sociales propicias para la agricultura urbana sostenible. Aumentar el conocimiento, la comunicación y conciencia del público. Mejorar la comprensión de la necesidad de la agricultura familiar, su potencial y limitaciones garantizando el apoyo técnico (Amaya Gómez, 2018).
Proyecto Food for the Cities	Tiene como propósito abordar los desafíos que impone la urbanización urbana y rural, así como su efecto sobre el medio ambiente, mediante el desarrollo de sistemas alimentarios más sostenibles y resilientes. Este proyecto se centró en el fortalecimiento de la capacidad de los actores locales para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, fortalecer el vínculo urbano-rural para actividades más inclusivas, eficaces y resilientes de pequeña escala de agricultura dentro de un sistema alimentario local y contribuir al desarrollo de ciudades sostenibles a través de la sensibilización, generación y difusión de conocimiento, el desarrollo de capacidades y asesoramiento técnico sobre agricultura urbana y sistemas alimentarios urbanos (Amaya Gómez, 2018).
Abriendo Mercados para la Agricultura Familiar en Colombia	Su objetivo es estimular la agricultura familiar con el establecimiento de modelos agroalimentarios para el autoconsumo y la generación de excedentes, articulados con los mercados institucionales para la promoción de políticas nacionales de agricultura familiar y los mercados locales con el apoyo de los gobiernos departamentales y municipales (*Horticultora*, 2016).

Fuente: elaboración propia.

De igual forma, la FAO ejecutó tres importantes proyectos en Colombia a través de los cuales se suministró capacitación y otras formas de asistencia técnica para la implementación de la horticultura urbana y periurbana en ciudades como Bogotá, Medellín y Cartagena, así como en las zonas urbanas de los departamentos de Antioquia y Tolima. La ayuda de la FAO y de otras organizaciones ha contribuido a introducir diversos tipos de horticultura urbana, como parcelas domésticas y microhuertas en terrazas y azoteas para 50.000

habitantes de las zonas urbanas (FAO, 1999). La FAO ha abordado los problemas de la AUP por medio del subprograma de la División de Producción y Sanidad Animal (AGA, por su sigla en inglés) sobre sistemas periurbanos de producción relacionados con la producción y sanidad animal y la salud pública veterinaria (AGAP/AGAH), el programa de abastecimiento y distribución de alimentos en las ciudades (AGSM), el programa sobre horticultura periurbana (AGPC) y el programa sobre silvicultura urbana y periurbana (FORC). A través de iniciativas independientes, la organización ha investigado las actividades agrícolas en otras ciudades (FAO, 1999).

En 1996 se creó el Grupo de Apoyo a la Agricultura Urbana y en 1996 se puso en marcha la Iniciativa Mundial sobre la Agricultura Urbana, en la que participan importantes donantes y organismos internacionales, entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID), la FAO, el Banco Mundial, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, por su sigla en alemán), el Instituto de Recursos Naturales (NRI, por su sigla en inglés), etc. Otras organizaciones de las Naciones Unidas (ONU) que participan también de diversos modos son las siguientes: la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (OACNUR), Unicef, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Centro de la ONU para los Asentamientos Humanos (CNUAH). La Red Latinoamericana de Investigaciones en Agricultura Urbana (AGUILA) es una red de dieciséis países de América Latina que intercambian información sobre la AUP (FAO, 1999).

Políticas públicas nacionales relacionadas con la agricultura urbana. Aunque en Colombia no se han dado grandes pasos en materia normativa para la regulación y protección de las prácticas de AUP,[5] diferentes instituciones y alcaldías han tomado la iniciativa para proteger y regular tanto a nivel local como nacional esta práctica.

5. En el ámbito nacional no se tiene ninguna ley, o en algún repositorio de las gacetas del Congreso y demás órganos estatales solo se tiene registro del proyecto de ley 103/12 C, el cual fue presentado en la legislatura 2012-2013, "Por el cual se promueve la agricultura urbana como una estrategia complementaria a la agricultura rural, a través de diferentes modelos urbanos productivos que contribuyen al mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional, la calidad de vida y salud de la población" (Congreso de la República de Colombia, 2012). Posteriormente fue retirado, y desde entonces no se ha vuelto a presentar en ninguna de las cámaras. También se debe tener como referente normativo nacional la Constitución Política de Colombia, que en su artículo 65 establece: "[l]a producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, forestales y agroindustriales; así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras" y en su artículo 79 determina: "[t]odas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines" (citado por Amaya Gómez, 2018).

En primer lugar, contamos con el caso del Concejo Distrital de Bogotá, el cual emitió dos acuerdos municipales que regulaban la materia, el acuerdo 605 de 2015 y el acuerdo 489 de 2012. El primero tenía por objeto "formular los lineamientos para institucionalizar el programa de agricultura urbana y periurbana agroecológica en la ciudad de Bogotá". Por medio de este acuerdo, "la administración distrital pretendió contribuir al cambio climático, el fortalecimiento del tejido social, el establecimiento de cultivos limpios y, por último, alimentos sanos en huertos familiares". El acuerdo 489 de 2012 tenía por objeto "adoptar el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá DC 2012-2016" e hizo especial énfasis en su artículo 15, el cual trataba los temas de la soberanía y seguridad alimentaria y el fortalecimiento de las redes de agricultores urbanos y las comunidades de agricultura urbana.

En segundo lugar, está el Concejo Municipal de Medellín, el cual aprobó el acuerdo 038 de 2005, el Plan de Seguridad Alimentaria para Medellín y el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019. En estos instrumentos jurídicos, se han debatido y aprobado planes y programas en materia de desarrollo de la agricultura urbana. En el acuerdo 038 se estableció la política pública de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional en Medellín. Su artículo 5º propone siete estrategias básicas entre las que se cuenta la agricultura urbana.[6]

El Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Medellín tiene como objetivo generar las condiciones para la producción de alimentos en familias en situación de inseguridad alimentaria con un área mínima para implementar una huerta de autoabastecimiento, para así poder generar ingresos en el hogar o intercambio si las condiciones lo permiten.

En el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 se incorporan diferentes proyectos y planes para el fomento de la seguridad alimentaria y nutricional, acceso a los alimentos y complementación alimentaria, nutrición para la salud y huertas para el abastecimiento de alimentos. Este plan desarrolló e implementó el proyecto de huertas para el abastecimiento de alimentos, que tenía como objetivos garantizar el consumo de alimentos de las familias y generarle ingresos. En 2019, tuvo como resultado 3.600 huertas para el autoconsumo y 2.000 huertas para autoconsumo y comercialización (Amaya Gómez, 2018).

6. Artículo 5º N.º 3 del acuerdo 038 de 2005: "3. Agricultura urbana. Para promover y regular en el ordenamiento territorial prácticas agrícolas urbanas que favorezcan una mejor alimentación y contribuyan a mantener y desarrollar la cultura agrícola tradicional en el ámbito urbano, contribuyendo a la sustentabilidad económica, ambiental y social del área urbana del municipio. Esta estrategia de agricultura urbana debe garantizar la capacitación y la organización comunitaria, la asesoría y acompañamiento técnico, el acceso al crédito y condiciones para la comercialización directa".

4.2. Experiencias de agricultura urbana y periurbana en México

Hacia escuelas autosustentables. Existe una tradición que viene de tiempos prehistóricos de domesticar plantas y tener espacios de cultivos en los asentamientos humanos (Sánchez Rodríguez y Alfaro Rodríguez, 2013). Con el incremento de la población, las necesidades alimentarias han aumentado y el comercio ha solucionado parte del problema de los recursos nutricionales. Sin embargo, en las megalópolis, caracterizadas por el elevado precio del terreno y el mínimo tiempo de permanencia en casa por cuestiones laboral y tiempos de desplazamiento, se ha perdido esta costumbre. De hecho, se suele tener una idea generalizada y poco reflexionada acerca de que el campo es productor para la ciudad, que es consumidora (Feldmann y Hamm, 2015) Pero hay que volver a hacer memoria para el retorno a la producción de productos, ya que en realidad las grandes ciudades han ocupado tierras otrora fértiles, y la suficiencia alimentaria no es para toda la población. De cualquier forma, la idea de sustentabilidad alimentaria desde la propia producción interurbana no es una idea nueva:

> Para cubrir la demanda de alimentos en algunas zonas del país se recurrió a la ancestral práctica de la horticultura […] [su] práctica en tipo huerto favoreció el intercambio y comercialización […] y el autoabasto de las poblaciones […] En pleno siglo XXI, se puede observar que el destino nos ha alcanzado y ahora se contempla la posibilidad de establecer al interior de las junglas de asfalto huertos que contribuyan a aminorar la carencia alimentaria y a que las ciudades generen sus alimentos. (Sánchez Rodríguez y Alfaro Rodríguez, 2013: 137)

Un problema común en las grandes ciudades, como es la Ciudad de México, es la escasez de agua. Esta limitación junto con las propias de la ordenación urbana donde los espacios son limitados conducen a la elección de huertas de menor tamaño, caracterizadas por una producción intensiva, en contraste con las grandes superficies de temporal, propias de los entornos rurales.

Pero, sin duda, son requisitos indispensables el cambio cultural y el aprendizaje, y, por ello, como medida precautoria para las futuras generaciones, es muy eficiente hacerlos a través de la educación. La edad privilegiada para ello es desde la primera infancia, preferentemente desde los primeros años escolares, aunque debería continuar hasta finalizar la escolaridad.

Se pueden encontrar ejemplos de este modelo escolar tanto en Ciudad de México como en otras ciudades del país. En Ciudad de México, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec, 2017) ha apoyado programas de sustentabilidad alimentaria a través de huertas escolares en preescolar y primaria. Asimismo, las propias alcaldías como Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza fomentan la creación de estos en escuelas de Ciudad de México. Sin embargo, no se especifican las escuelas apoyadas en concreto, aunque sí señalan montos de apoyo.

Por supuesto, la finalidad es mejorar el entorno urbano en las ciudades. También se busca que se generen mejores hábitos alimentarios entre la población

(Sederec, 2017). Las iniciativas, por supuesto, no se limitan a las escuelas (Soriano, 2005). Se encuentran diversas huertas urbanas que fomentan la actividad y generan alimentos para el consumo ciudadano (García, 2019).

Se puede afirmar, entonces, que se han realizado acciones para la creación de las huertas, pero que dependen en gran medida de los esfuerzos independientes de las alcaldías y de algunos programas de fomento. Es verdad que desde el punto de vista legal se estableció en 2016 una Ley de Huertos Urbanos de Ciudad de México que busca la optimización de espacios públicos para generar estos espacios, con la que se buscan, entre sus beneficios, los siguientes:

I) Proporcionar a aquellas personas que lo soliciten espacios libres alternativos con soluciones verdes que les permitan realizar actividades físicas en contacto con la naturaleza, mejorando su calidad de vida y fomentando una alimentación saludable;
II) Fomentar la participación ciudadana en el cuidado al medio ambiente y el desarrollo sostenible agroalimentario;
III) Promover las buenas prácticas agroecológicas en los sistemas de producción, reciclaje de residuos, cosecha y aprovechamiento de agua pluvial, el uso de especies nativas y recuperación del conocimiento tradicional de la agricultura;
IV) Promover la alimentación sana y cambios de hábitos más saludables, evitando el consumo de alimentos transgénicos (*Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 2016: 2).

Naturalmente, aparecen temas polémicos de bioética ambiental como el supuesto dado que supone el párrafo 4 de esta ley. No obstante, los objetivos que promueve son consistentes en general con una visión de responsabilidad compartida en el cuidado medioambiental.

No se encontró un registro público de las escuelas que disponen de huertas urbanas, por lo que se debería realizar una investigación de campo para tratar de establecer un censo y medir el impacto de estos conceptos en las comunidades escolares de Ciudad de México. No se encuentran ejemplos de escuelas que han abordado el problema integralmente. La escuela secundaria técnica 120 (Notimex, 2014), que se encuentra en la alcaldía de Tlalpan, desarrolló un proyecto de recuperación de agua pluvial, de generación de energía eléctrica, un biodigestor y un invernadero. Este es un ejemplo de escuela pública. En el ámbito privado se encuentra como un ejemplo análogo el Colegio Bilbao, en la alcaldía de Cuajimalpa. La escuela posee un tratamiento del agua pluvial y tiene también invernaderos en los que "los alumnos practican la horticultura y grandes extensiones de áreas verdes, incluyendo 13.000 m^2 de bosque. En este ambiente libre de contaminación, los niños y jóvenes aprenden que el cuidado de la naturaleza, el ahorro del agua y el reciclamiento de la basura

son al mismo tiempo un deber de conciencia y un acto de defensa propia" (Colegio Bilbao, 2019).

Otras escuelas y proyectos. Existen otras escuelas en México que trabajan proyectos de sustentabilidad y que incluyen el tema de la alimentación. La Fundación Flor y Canto AC y Proeducación IAP trabajan proyectos de desarrollo sustentable en escuelas y desde 2008 llevan a cabo una metodología participativa de educación y gestión escolar con ese fin. Cuentan con trece escuelas primarias, públicas y privadas en los estados de México, Morelos y Michoacán: "Enfocada a la formación de la conciencia ambiental y a la prevención […] El eje central de nuestro modelo está fundamentado en la participación infantil" (Flor y Canto, 2019: 2019). Es apoyada por instituciones públicas y privadas, como Bimbo, Citi Banamex, entre otras. Es un ejemplo de trabajo público privado, en beneficio de las comunidades.

En el estado de Querétaro se encuentra un proyecto, conjunto con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), de creación de una red de escuelas sustentables. Posee los siguientes objetivos:

> Promover en [el] Estado una red de escuelas que trabajen por una educación sustentable en sus comunidades escolares.
> Ser el enlace con otras instituciones y organizaciones que deseen apoyar en proceso.
> Promover y apoyar los procesos de Certificación de Escuela Sustentable del estado de Querétaro, delegación Querétaro. (Semarnat, 2019)

Dentro de sus proyectos se encuentra en el plantel del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) de Amealco el desarrollo de una huerta de hortalizas. El Colegio John F. Kennedy realizó un proyecto semejante (Semarnat, 2019).

No se puede olvidar que, dentro de la educación para la sostenibilidad alimentaria, no solo bastan las escuelas; también hay que enfocarse en estudios de grado y posgrado en las universidades. La posibilidad de desarrollo de huertas y de concientización del alumnado sobre la dificultad de producción es, sin duda, factible, ya que por lo general el espacio físico de las universidades es mayor que el de las escuelas. Además, en una actividad interdisciplinar se podrán conjugar esfuerzos desde las diversas profesiones. Y eso sin dejar de reflexionar sobre el aspecto formativo y lúdico para los jóvenes, e incluso la capacitación para implementar proyectos de investigación biotecnológica, nutricional, de mercado, etcétera.

Así como existen restaurantes que cultivan sus propias legumbres, como la Casa del Catedrático en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), también existen hospitales que, buscando el efecto de terapia ocupacional, cuentan con huertas urbanas, como es el MD Cancer Center de la ciudad de Houston, Texas. Y además de que lo producido puede ser utilizado para autoconsumo, también ayuda a los pacientes a mejorar el estado de ánimo y la sociabilización,

tan imprescindibles en enfermedades crónico-degenerativas para combatir la depresión con menos fármacos.

Como conclusión parcial, puede afirmarse que la búsqueda por conveniencia demostró que existen proyectos realizados dentro de esta lógica de modificar las actitudes frente al ambiente y el fomento de una alimentación responsable y saludable, así como la generación de los alimentos propios. Pero esta debe generalizarse y apoyarse de acuerdo con los recursos y las características del entorno urbano donde se encuentren las escuelas. Es decir, aprendizaje de huertas verticales, de hidroponía, así como de las diversas formas de riego, en particular el riego por goteo, para ciudades con dificultad de suministro hídrico.

5. Los ecobarrios y la agricultura urbana: ¿alternativas viables para las zonas degradadas y no planificadas?

Los ecobarrios se presentan como alternativas viables y exitosas en múltiples ciudades europeas y estadounidenses. Sin embargo, la mayoría de los programas analizados cuentan con estándares mínimos de urbanización y acceso a servicios básicos, como a la corriente eléctrica, a los entubados de agua, recolección de basura o vías de desagüe de aguas negras. Por esta razón, el verdadero reto consiste en encontrar vías de implementación de este tipo de proyectos en ciudades en las que el acceso a este tipo de servicios no sea una realidad para parte de la población, como es el caso de Ciudad de México y Medellín.

Además de los servicios de los terrenos urbanizados, es necesario llamar la atención sobre los excesos en el sellado del terreno, que impiden la germinación de plantas o árboles, y la proliferación de vertederos, muchos de ellos improvisados, debido a las ingentes cantidades de basura que son recogidas cada día. De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno de Ciudad de México, de los 1.485 km^2 de su extensión, el 47% está sellado o utilizado como vertedero, lo que origina un profundo daño que impide la depuración del suelo o su recuperación. Esta degradación tiene un alto impacto en la seguridad alimentaria, el clima local y global, y la temperatura urbana, es decir en la calidad de vida de las personas (Collazo Rodríguez, 2016).

Estos factores, aunados al progresivo aumento de la demanda de alimentos en las ciudades, exigen estrategias de resiliencia que tiendan hacia la autonomía de la población mediante los diversos tipos de agricultura urbana, lo que los dotaría de independencia y los apartaría de las fluctuaciones políticas y económicas. Estos factores son especialmente devastadores cuando nos referimos a los grupos más pobres y, por consiguiente, con menores estrategias de afrontamiento (Degenhart, 2016).

Aceptada esta hipótesis, se plantea la delimitación de las características propias que comparten los ecobarrios. A sabiendas de que cada proyecto es único, pues se han desarrollado en diferentes poblaciones, culturas y características del terreno, algunos de los elementos comunes a todas las iniciativas son las siguientes (Hernández Aja, Velázquez Valoria y Verdaguer Viana-Cárdenas, 2009):

- Cerrar el ciclo del agua, es decir, diseñar un circuito que permita el abastecimiento a partir de la lluvia y la reutilización del recurso para diversos menesteres.
- Conseguir un ahorro de energía, agua y materiales.
- Mejorar el entorno vegetal y la biodiversidad, incorporando la naturaleza al barrio.
- Aprovechar el clima.
- Crear un entorno atractivo para vivir y trabajar.
- Conseguir un barrio de cortas distancias bien conectado con el resto de la ciudad.

Sin embargo, aunque todos estos requerimientos son esenciales, el más importante es, sin duda, conseguir el compromiso y apoyo no coactivo de la población al proyecto, generando iniciativas de creación y fortalecimiento del tejido social, sobre todo en aquellos espacios con altos niveles de violencia. La sensibilización de la comunidad vecinal en los valores de cooperación, solidaridad y bien común, y el proceso de su asimilación efectiva (llegar al ser de la comunidad), son, sin lugar a dudas, la condición previa esencial y de mayor dificultad con la que se encuentra la implementación de un ecobarrio, sin la cual el proyecto nunca llegará a tener éxito, pues será abandonado en cuanto la administración retire su apoyo.

Estas conclusiones pueden ser extraídas tras revisarse estudios que demuestran avances significativos en el campo de la agricultura urbana. Un ejemplo es el publicado en *BMC Public Health*, cuyos autores (Audate *et al.*, 2019) exponen varias investigaciones sobre los beneficios en la salud de diversos proyectos de ecobarrios en América del Norte y el África subsahariana. Los estudios cuantitativos revelaron evidencia de impactos positivos de la agricultura urbana en la seguridad alimentaria, la salud física, mental y el capital social de las poblaciones donde fueron implementados.

5.1. Los ecobarrios como propuesta de política pública para la garantía del derecho a la alimentación en el entorno urbano

La Coalición por la Alimentación y el Uso de la Tierra (The Food and Land Use Coalition, 2019) ha señalado que, para alcanzar los objetivos sobre el clima y el desarrollo sostenible (recogidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible y

el Acuerdo de París sobre cambio climático), es necesario transformar los sistemas nacionales de producción de alimentos y uso de la tierra. El mundo enfrenta una oportunidad única para transformar los sistemas de producción, consumo de alimentos y uso de los recursos naturales en los próximos diez años, condición necesaria para la garantía de los derechos humanos de toda la familia humana. Dejar que el sistema alimentario continúe con las tendencias actuales puede llevar a las personas a soportar accidentes naturales y fenómenos meteorológicos extremos que amenacen su supervivencia y este hecho debe ser tomado en cuenta por los Estados y las organizaciones supranacionales. Esta es la intención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de los cuales la alimentación representa el segundo con el propósito de alcanzar el hambre cero y cumplir la Agenda 2030 (Cepal, 2016). Asimismo, en el ámbito latinoamericano, el Protocolo de San Salvador integra numerosos indicadores sobre derechos humanos, y en especial sobre el derecho a la alimentación, que deben ser cumplidos por los Estados bajo el principio de progresividad.

La necesidad de un cambio urgente no es obvia para todos los actores, en particular para los agroalimentarios, por el uso de los sistemas de alimentación y de la tierra. A pesar de la creciente población mundial, cada vez más personas disfrutan de alimentos asequibles, seguros y abundantes pero, si se profundiza más en el análisis, las pérdidas del sistema son más del 50% como resultado de recursos de tierra y agua mal asignados, la difusión lenta de las mejores prácticas agrícolas más allá de las granjas grandes, la inversión insuficiente en infraestructura rural y capital humano, y la pérdida y el desperdicio de alimentos que representan un tercio de la producción primaria. Los sistemas de uso de alimentos y tierra también generan costos ambientales, de salud y pobreza "ocultos" estimados en casi 12 billones de dólares al año, un número mayor que el valor de la producción mundial del sistema medido a precios de mercado (The Food and Land Use Coalition, 2019).

Por lo tanto, la transformación de los sistemas alimentarios y de uso de la tierra debe convertirse en una prioridad urgente a nivel mundial, para los líderes en los sectores público y privado, y para la sociedad civil, las instituciones multilaterales, la comunidad investigadora, las consumidoras y los consumidores, las ciudadanas y los ciudadanos. Pero esa transformación no solo debe darse en el entorno rural, sino que desde instancias supranacionales se debe hacer hincapié en la transformación sustentable y autónoma de las ciudades, diseñada para la mejora del nivel de vida y garantía de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, tendiendo a la eliminación de la gran brecha de desigualdad existente en la actualidad (Cepal, 2018).

6. Conclusión

Los asentamientos humanos de desarrollo incompleto, dadas sus precarias condiciones urbanas, ambientales y sociales, se constituyen en un escenario de violación sistemática de derechos humanos. Uno de los derechos menos analizados en los estudios sobre políticas públicas de ordenamiento territorial y derechos humanos es el derecho a la alimentación, y ello a pesar de ser uno de los derechos que representa mayores impactos en la calidad de vida de las personas y, particularmente, de quienes habitan AHDI. En este mismo sentido, las estrategias de atención a los problemas alimentarios de la población de los AHDI son tímidamente abordados por los estudios. Así, se hace pertinente una reflexión sobre las estrategias de atención a los problemas alimentarios de estas porciones territoriales y, particularmente, de los ecobarrios como estrategias de seguridad y soberanía alimentaria.

Los procesos de urbanización tradicionales están resultando insostenibles, además de no proporcionar soluciones satisfactorias a problemáticas tan graves como la necesidad de acceso físico y económico a alimentos saludables, el derecho a un medio ambiente sano, a la movilidad y a la salud. Por todo ello, reflexionar y hacer hincapié en la necesidad de un cambio de paradigma en la ordenación del territorio basado en la autonomía y el empoderamiento de los grupos humanos, sobre todo de aquellos que están en situación de vulnerabilidad, sin ser novedoso, resulta imprescindible a la hora de plantear lineamientos que guíen la política pública. Sin embargo, el deseo de transformación no corresponde únicamente a las administraciones y/o tomadores de decisiones nacionales e internacionales, sino que en este ejercicio cada grupo humano se posiciona como agente de cambio alimentario.

Para el caso de estudio, las características y los datos sobre garantía del derecho a la alimentación en Ciudad de México y Medellín, y las estrategias de atención a estas problemáticas mediante procesos de autonomía alimentaria, hacen evidente, de un lado, la existencia de experiencias exitosas y la identificación de los elementos que deben concurrir a una estrategia de atención a los problemas alimentarios mediante ecobarrios, y, de otro, la ejecución de proyectos de intervención reales, con el objeto de validar las estrategias.

7. Referencias

Adamo, S. B. (2012), "Vulnerabilidad social", Taller Nacional sobre Desastre, Gestión de Riesgo y Vulnerabilidad "Fortalecimiento de la integración de las ciencias naturales y sociales con los gestores de riesgo", Buenos Aires.

Armas, D. J. (2013), *Armas, gérmenes y acero: breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años*, Ciudad de México, Debolsillo.

Allen, P. (2010), "Realizing justice in local food systems", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3 (2).

Amaya Gómez, J.C. (2018) "Repositorio institucional, Universidad de Antioquia", junio (disponible en *http://hdl.handle.net/10495/11327*).

Arroyo, P. (2008) "La alimentación en la evolución del hombre", *Nutrición Hoy*, 4 (4).

Atehortúa Garcés, L. (2007), "Bioagricultura urbana y cambio climático", *Producción + Limpia*, 2 (2).

Audate, P.P.; M.A. Fernández; G. Cloutier y A. Lebel (2019), "Scoping review of the impacts of urban agriculture on the determinants of health", *BMC Public Health*, 19 (1).

Baptist Halder, E.K (2009), "Agricultura urbana en las favelas de Río de Janeiro", *LEISA. Revista de agroecología,* 25 (1).

BID (2009), *Pobreza en áreas centrales urbanas: métodos de análisis e intervenciones: manual de consulta para profesionales*, Washington.

Bolívar-Espinoza, G.A. y O.R. Caloca-Osorio (2012), "Capital social y humano en convergencia. Asentamientos irregulares de Milpa Alta", *Polis*, 33.

Caloca-Osorio, O.R. y C.E. Leriche-Guzman (2011), "La mutabilidad asintótica de la certeza y la lógica trivalente: aplicación para asentamientos irregulares de Milpa Alta", *Análisis Económico*, XXVI (63).

Cárdenas-O'Byrne, S. y M.V. D'Inca (2015), "¿Qué significa Buen Vivir en los asentamientos irregulares de América Latina?", *Polis*, 40.

Carnevali-Lobo, N.C. y A.L. Trujillo-Rojas (2010), "La acción colectiva en los asentamientos informales para la transformación del hábitat", *Provincia*, 23.

Cepal (2016), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, una oportunidad para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

– (2018), *Panorama Social de América Latina 2017*, Santiago de Chile.

Chaguendo Dorado, A.J.; S. Morales Velasco y F.A. Prado Cerón (2017), "Evaluación de una práctica de agricultura urbana con botellas PET en el municipio de Popayán", *Revista Biotecnológica de la Facultad de Ciencias Agrarias*, 15 (2).

Clichevsky, N. (2009), "Algunas reflexiones sobre la informalidad y regularización del suelo urbano", *Bitácora*, 14.

Colegio Bilbao (2019), "El colegio sustentable" (disponible en *http://www.bilbao.edu.mx/index.php/nuestra-propuesta/naturaleza*).

Collantes, J.C.A. (2018), "Agricultura ecológica y de proximidad como herramienta para el desarrollo rural: el ejemplo de San Sebastián", *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 24.

Collazo Rodríguez, W. (2016), "Degradación de suelos", *Avance y Perspectiva. Revista de divulgación del Cinvestad*, 9 de septiembre.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos AC (2017), *Desplazamiento interno forzado en México: cifras 2017* (disponible en *http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno-forzado-cifras-2017/*).

Coneval (2010), "Medición de la pobreza: glosario" (disponible en *https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx*).

– (2020), "Medición de la pobreza 2008-2018: evolución de la canasta alimentaria" (disponible en *https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx*).

Congreso de la República de Colombia (2012), "Proyecto de ley 103/2012 C, por el cual se promueve la agricultura urbana como una estrategia complementaria a la agricultura rural, a través de diferentes modelos urbanos productivos que contribuyen al mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional, la calidad de vida y salud de la población", *Gaceta*, 551/12 (disponible en *https://www.camara.gov.co/agricultura-urbana*).

Cortés, F. y O. Oliveira (coords.) (2010), *Desigualdad social: los grandes problemas de México*, El Colegio de México.

Costa, A. y A. Hernández (2010), "Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: la cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas, Brasil, Colombia y Perú", *Revista INVI*, 68.

Cozzani, M.R. (2009), "Nuevas tendencias en la dinámica demográfica y en el crecimiento urbano de la provincia de Mendoza, Argentina", *Tiempo y Espacio*, XX (23).

Cravino, M.C. (2008), "Relaciones entre el mercado inmobiliario informal y las redes sociales en asentamientos informales del área metropolitana de Buenos Aires", *Territorios*, 18-19.

Da Cunha, J.M.P. y J. Rodríguez Vignoli (2009), "Crecimiento urbano y movilidad en América Latina", *Revista Latinoamericana de Población*, 3 (4-5).

Da Silva, C.A. (2009), "La configuración de los circuitos «de proximidad» en el sistema alimentario: tendencias evolutivas", *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 54.

Degenhart, B. (2016), "La agricultura urbana: un fenómeno global", *Nueva Sociedad*, 262.

Di Virgilo, M. (2010), "Veinte años no es nada: procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires", *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV (331).

DiVito Wilson, A. (2013), "Beyond alternative: Exploring the potential for autonomous food spaces", *Antipode*, 45 (3).

Duhau, E. (2002), "Dimensiones sociopolíticas de la irregularidad y regularización de los asentamientos populares", curso de desarrollo profesional "Mercados informales: regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina", Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 18-22 de noviembre.

FAO (1996), Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria y su plan de acción (disponible en *http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm*).

– (1999), *Agricultura urbana y periurbana*, Roma.
– (2009), *La agricultura urbana y periurbana en América Latina y el Caribe: compendio de estudio de casos*, Santiago Chile.
– (2016), *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*, Washington.
– (2019), *El sistema alimentario en México: oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030*, Ciudad de México.
– (2020) *El Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (SOFI)* (disponible en *http://www.fao.org/publications/sofi/2020/es/*).
– FIDA, OMS, PMA y Unicef (2019), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019: protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía*, Roma.
Fernandes, E. (2008), "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina", *Eure*, XXXIV (102).
Feldmann, C. y U. Hamm (2015), "Percepciones y preferencias de los consumidores por la comida local: una revisión", *Calidad y Preferencia Alimentaria*, 40 (Parte A).
Flor y Canto (2019), "Desarrollo social sustentable: escuela sustentable" (disponible en http://fundacionflorycanto.org/escuela-sustentable/).
Flórez, C.E.S. (2011), "Revisión de experiencias urbanas y periurbanas como alternativa de seguridad alimentaria", *Revista de Investigación Agraria y Ambiental*, 2 (2).
Fonseca, M. (2016), "Weight since birth and childhood dietary intake: A prospective cohort study", *Nutrition*, 33.
Gaceta oficial de la Ciudad de México (2016), "Ley de Huertos urbanos en la Ciudad de México" (disponible en *http://aldf.gob.mx/archivo-2f67938c69ef3a-4c7270705a3522b187.pdf*).
García Landa, G. (2019), "Huertos urbanos en la Ciudad de México: mexicanísimo" (disponible en *http://www.mexicanisimo.com.mx/huertos-urbanos-en-la-ciudad-de-mexico/*, *http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento-interno-forzado-cifras-2017/*).
García-Ortega, R. (2011), "Asentamientos irregulares en Monterrey, 1970-2000: divorcio entre planeación y gestión urbana", *Frontera Norte*, 13, número especial 2.
Gómez, E. (2010), "Del derecho a la alimentación a la autonomía alimentaria", dossier para el seminario de sustentabilidad, San Cristóbal de las Casas, Otros Mundos Chiapas AC.
Goodman, D. (2010), "Place and space in alternative food networks: Connecting production and consumption", en D. Godman y M. Redcliff, *Consuming Space: Placing Consumption in Perspective*, Londres, Routledge.
Gutiérrez, E. (2018), "Huertas mejoran alimentación y fortalecen relaciones sociales", *El Tiempo*, Medellín, 1 de abril.
Hernández Aja, A.; I. Velázquez Valoria y C. Verdaguer Viana-Cárdenas (2009), "Ecobarrios para ciudades mejores", *Ciudad y Territorio*, XLI (161-162).
Holt-Giménez, Eric (2011), *Food Movements Unite!*, Nueva York, Food First Books.

HLPE (2018), "La nutrición y los sistemas alimentarios", Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición (informe 12) (disponible en *http://www.fao.org/3/a-i7846es.pdf*).

Horticultora (2016), "El huerto en la ciudad", julio (disponible en *https://elhuertoenlaciudad.wordpress.com/2016/07/14/la-agricultura-urbana-en-colombia/*).

INSP, INEGI y SS (2018), Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut), comunicado de prensa N.º 382/18, Ciudad de México.

Instituto Nacional de Salud Pública y Unicef (2016), Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres 2015: encuesta de indicadores múltiples por conglomerados 2015, informe final, Ciudad de México.

Instituto Nacional de Salud Pública (2012), Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, Ciudad de México.

Lombard, M. (2012) "Planeación insurgente en asentamientos informales: un estudio de caso en Cali, Colombia", *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 5 (10).

López de Blanco, M. y L. Carmona (2005), "La transición alimentaria y nutricional: un reto en el siglo XXI". *Anales venezolanos de nutrición*, 18 (1).

Notimex TV (2014), "Secundaria Técnica 120, ejemplo global de escuela" (video) (disponible en *https://www.youtube.com/watch?v=z-Hf6RGTWFE*).

Marengo, C. (2010), "La planificación del crecimiento urbano: entre la regulación, la flexibilización normativa y las desigualdades socioespaciales", *Revista Científica Guillermo de Ockham*, 8 (2).

McFarlane, C., R. Desai y S. Graham (2014), "Informal urban sanitation: Everyday life, poverty, and comparison", *Annals of the Association of American Geographers*, 104 (5).

Medellín-Jardín Botánico (2019), "Jardín Botánico Medellín", enero (disponible en *https://www.botanicomedellin.org/servicios/educacion-y-cultura/agricultura-urbana*).

Molina Posada, D.V., L.A. Muñoz Duque y A.N. Molina Jaramillo (2019), "Agricultura urbana, bienestar subjetivo y actitudes ambientales en el colectivo Agroarte: estudio de caso en la comuna 13, Medellín", *Revista Virtual Universidad Católica de Norte*, 56.

Molina-Saldarriaga, C.A. (2013), "El paisaje en la política pública de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI) en la ciudad de Medellín", *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, separata especial: *X Seminario Investigación Urbana y Regional*.

– y M. Cadavid-Ramírez (2014), "La política pública de seguridad alimentaria y su articulación con las políticas de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto en el barrio Moravia de la ciudad de Medellín", en O.C. Restrepo-Yepes y C.A. Molina-Saldarriaga (eds.), *Derecho a la alimentación: aproximaciones teóricas y prácticas para su debate*, Medellín, Sello Editorial Universidad de Medellín-Fondo Editorial Corporación Universitaria Remington.

Montes, C. y A.A. Gómez (2011), "Valoración de la cidra papa (*Sechium edule*) como alternativa de alimentación y recuperación de vínculos con el campo", *Bioagro*, 9 (2).

Morón C. y A. Schejtman (1997), "Evolución del consumo de alimentos en América Latina", en C. Morón, I. Zacarías y S. De Pablo (eds.), *Producción y manejo de datos de composición química de alimentos en nutrición*, Santiago de Chile, FAO.

Navarro, F.H.N y L.M. Peña Torre (2012), "Los diseños verticales y la agricultura unidos para la producción de alimentos en los módulos para huertas urbanas verticales", *Revista de Investigaciones Agraria y Ambiental*, 3.

OHCHR (2010), "El derecho a la alimentación adecuada" (folleto), Ginebra.

Parias-Durán, A. (2008), "El mercado de arrendamiento en los barrios informales en Bogotá, un mercado estructural", *Territorios*, 18-19.

Popkin, M. (2002), "The shift in stages of the nutrition transition in the developing world differs from past experiences", Public Health Nutrition, 5 (1A).

Quiroz-Cuenca, S., M. del C. Salgado-Vega y S. Miranda-González (2012), "Crecimiento urbano y diversificación económica en el Estado de México, 1990-2007", *Análisis Económico*, XXVII (65).

Ranaboldo, C. y M. Arosio (2014), "Rural-urban linkages: short food chains and local food systems", Santiago de Chile, working paper series N.°129.

Rapallo, R. y R. Rivera (2019), "Nuevos patrones alimentarios, más desafíos para los sistemas alimentarios. 2030", *Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*, 11.

Rionda-Ramírez, J.I. (2008), "Distribución de la población y crecimiento urbano en México", *Análisis Económico*, XXIII (52).

Rodríguez Gómez, J.N. (2014), *Agricultura urbana en América Latina y Colombia*, Medellín, Universidad Nacional Abierta y a Distancia-Escuela de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente.

Sabatini, F. (2013), *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Washington DC, BID.

Sacco dos Anjos, F., N. Velleda Caldas y S. Sivini (2019), "Redes agroalimentarias alternativas: el caso Campagna Amica", *Revista Mexicana de Sociología*, 81.

Sáenz, A. (2002), "La consolidación de asentamientos ilegales urbanos como expansión de la ciudad: proceso de legalización de la tierra de un barrio periférico de la ciudad de Mendoza (Argentina)", *Territorios*, 8.

Sánchez Hernández, J.L. (2009), "Redes Alimentarias alternativas: concepto, tipología y adecuación a la realidad española", *Boletín de la AGE*, 49.

Sánchez Rodríguez, M. y Alfaro Rodríguez, E. (2013), "Notas para la historia de la horticultura y el autoabasto urbano en México", *Sociedad y Ambiente*, 1 (2).

Sederec (2017), "Sederec difunde la agricultura urbana entre estudiantes de preescolar y primaria" (disponible en *https://www.sepi.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/sederec-difunde-la-agricultura-urbana-entre-estudiantes-de-preescolar-y-primaria*).

Semarnat (2019), "Escuela sustentable del Estado de Querétaro" (disponible en *https://www.escuelasustentablesemarnat.com/nosotros*).

Serrano-Besil, J.E. (2013), "Industria y ciudad: crecimiento urbano de Barrancabermejay 1926-1936", *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 18 (1).

Silvan, A. (2012), "Hábitos alimenticios en la adolescencia: una revisión de literatura", *Adolescencia y Salud*, 123 (4).

Soriano R. (2005), "Agricultura urbana en la Ciudad de México y su área conurbana; situación y perspectivas", *Revista Agraria*, nueva época, 2 (1).

Swimburn B.A. (2011), "The global obesity pandemic", *The Lancet*, 378.

The Food and Land Use Coalition (2019), *Growing Better: Ten Critical Transitions to Transform Food and Land Use*, global report.

Torres Bernardino, L. (2017), *La gestión del agua potable en la Ciudad de México: los retos hídricos de la CDMX, gobernanza y sustentabilidad*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Administración Pública AC.

Uribe-Castro, H. (2011), "Los asentamientos ilegales en Colombia: las contradicciones de la economía-mundo capitalista en la sociedad global", *Latinoamérica. Revista de estudios latinoamericanos*, 53.

Vargas, Í., E. Jiménez, A. Grindlay y C. Torres (2010), "Procesos de mejoramiento barrial participativo en asentamientos informales: propuestas de integración en la ciudad de Ibagué (Colombia)", *Revista INVI*, 25.

Vargas-Gamboa, N.V. (2014), "El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: entre ilegalidad y constitucionalidad", *América Latina Hoy*, 68.

Vásquez Moreno, L. (2010), "La agricultura urbana como elemento promotor de la sustentabilidad urbana: situación actual y potencial en San Cristóbal de las Casas, Chiapas", tesis de Maestría, Chiapas, Colegio de Frontera Norte.

Vorster H.H., C.S. Bourne y S. Oosthuizen (1999), "Contribution of nutrition to the health transition in developing countries: A framework for research and intervention", Nutrition Reviews, 57 (11) (DOI *10.1111/j.1753-4887.1999.tb06911.x*).

Zulaica, L. y R. Ferraro (2010), "Crecimiento urbano y transformaciones territoriales en el sector sur del periurbano marplatense", *Huellas*, 14.

Capítulo 9

Incidencias en la seguridad alimentaria del (des)equilibrio en los contratos entre las cadenas de supermercados y sus proveedores: la situación de Costa Rica y Honduras

Hugo Alfonso Muñoz Ureña, Javier David López Padilla, Rosaura Fonseca Rodríguez y Jillian Miranda Monge

1. Introducción

La presente investigación consiste en un estudio exploratorio y comparativo del comportamiento comercial y de mercado de las cadenas de supermercados (grandes distribuidores minoristas) ante sus proveedores. Tomando como punto de partida un enfoque contractual, ello permitirá de seguido reflexionar sobre las legislaciones y las políticas públicas que rigen la temática.

Este planteamiento parte del supuesto de que las relaciones comerciales entre dichos actores (expresadas en contratos escritos o verbales) no tienen una regulación legal específica en las legislaciones comerciales de ambos países; rigiéndose, en lo pertinente, por las normas típicas y generales de la compraventa mercantil.

La naturaleza estrictamente mercantil de este contrato sugiere, desde el inicio del trabajo, una posible inadaptación del derecho aplicable, cuando se está ante productores agropecuarios. Estos últimos deben enfrentar los riesgos típicos de la producción primaria, acentuados por el cambio climático y la premura propia del manejo de productos (altamente) perecederos. Esta situación acentúa su vulnerabilidad, en el marco de estas relaciones contractuales.

En el plano económico, de acuerdo con la información consultada (CDPC, 2012; Consumers International, 2012; British Institute of International Comparative Law, 2012; Domper Rodríguez, 2013; Ritzenthaler, 2016), se identifica la existencia de una posible distorsión en el mercado, causada –hipotéticamente–

por el desequilibrio al comparar la fuerza negociadora superior de las cadenas de supermercados y la posición más débil de los proveedores. Los informes de las autoridades nacionales reguladoras de la competencia en Costa Rica y Honduras reportan, en algunos casos, comportamientos monopsónicos sin que hasta el momento se evidencie una afectación a los consumidores finales. Sin embargo, estos análisis económicos no suelen reflexionar en torno a la afectación de la seguridad alimentaria, ni tampoco en relación con el aumento de la vulnerabilidad de los territorios rurales. En este sentido, se vislumbra que podría estarse incrementando la "vulnerabilidad alimentaria" (Cepal, 2002).[1]

El término *vulnerabilidad alimentaria* hace referencia a "la situación que caracteriza a países, sectores sociales, grupos e individuos que están expuestos o son susceptibles de padecer hambre, desnutrición o enfermedad por no tener acceso física, económica y sustentablemente a una alimentación suficiente, nutritiva y culturalmente aceptable, o por consumir productos insalubres o contaminados" (González Chávez y Macías Macías, 2007: 48). Dicho término ha sido utilizado en distintos foros internacionales, incluyendo "una serie de conferencias, seminarios internacionales, declaraciones (como la celebrada en Cochabamba sobre la Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas, 2012) y en documentos de la FAO [sigla en inglés de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación], de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), del IPCC [sigla en inglés del Panel Intergubernamental del Cambio Climático], de la Organización Panamericana de la Salud [OPS] o, incluso, del PMA [Programa Mundial de Alimentos]" (González Ballar, s/f).

"Vulnerabilidad alimentaria" es un término empleado con frecuencia para realizar un análisis crítico de las políticas liberales en la agricultura. Se señala así que los Estados comprometidos con el derecho humano a la alimentación deben ser soberanos para decidir qué se consume y qué se cultiva (soberanía alimentaria), por cuanto "las políticas de seguridad alimentaria implementadas hasta ahora priorizan el cultivar lo más rentable e importar el resto de productos necesarios, lo que nos hace vulnerables a los vaivenes de los precios del mercado internacional de alimentos" (Salas Murillo, 2011).

En un escenario similar, los países europeos han procurado establecer recientemente reglas del juego más adecuadas a la tipología jurídica de las relaciones entre proveedores y grandes distribuidores, en el ámbito agroalimentario.[2]

Finalmente, esta investigación dedica algunas consideraciones prospectivas, relacionadas con la cobertura progresiva de esquemas de *economía colaborativa en la distribución de alimentos*. En estos esquemas, la relación entre distribuidores y

1. La definición de la Cepal cita, a su vez, al Programa Mundial de Alimentos (PMA 2002).
2. Véase, por ejemplo, la ley española de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria (ley 12, 2 de agosto de 2013). En el mismo sentido, la directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario.

consumidores sufre modificaciones y es posible que la mediación de plataformas electrónicas permita un relativo acercamiento entre los "proveedores" y los propios consumidores, al flexibilizar el acceso a los servicios de entrega y consumo de alimentos.

De tal manera, el presente informe, que es fruto de la estrecha colaboración de dos equipos de investigación de la Universidad de Costa Rica (UCR) y de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), se organiza en los siguientes tres apartados: 1) "La determinación del derecho aplicable a las relaciones contractuales", 2) "Las implicaciones del desequilibrio en las relaciones contractuales" y 3) "Una posible solución alterna con apoyo de la economía colaborativa en la distribución de alimentos".

Los objetivos que nos hemos planteado son los siguientes: como objetivo general, describir desde la perspectiva jurídica la relación entre los grandes distribuidores minoristas (cadenas de supermercados) y sus proveedores, en el ámbito alimentario. En cuanto a los objetivos específicos, ellos son los siguientes:

1) Determinar cuál es el derecho aplicable a estas relaciones, para definir si se trata de un derecho especial y adaptado, o un derecho general e inadaptado.
2) Evidenciar las potenciales consecuencias que tendría una relación desequilibrada entre los grandes distribuidores minoristas y sus proveedores, en la seguridad alimentaria de Costa Rica y Honduras en particular, en atención al concepto de vulnerabilidad alimentaria.
3) Realizar un breve análisis prospectivo sobre las implicaciones de los esquemas de economía colaborativa en la distribución de alimentos.

2. El derecho aplicable a la relación entre los grandes distribuidores minoristas (cadenas de supermercados) y sus proveedores en el ámbito alimentario

Los habitantes de los países centroamericanos han podido observar la instalación de grandes cadenas de supermercados en sus territorios. Este fenómeno no es específico de la región, toda vez que se trata de un sector en el que impera una gran concentración, a nivel global. Es así como las personas adquieren gran parte de sus alimentos en estos supermercados, lo que invita a reflexionar acerca de esta situación desde la óptica de la seguridad alimentaria.

Los supermercados fungen como distribuidores minoristas de alimentos, debido a que las personas adquieren allí estos productos. Sin embargo, la producción de los alimentos se da en una etapa previa de la cadena. Así, son los proveedores de estos supermercados quienes producen los alimentos.

El estudio específico sobre las relaciones que se establecen entre esos grandes distribuidores minoristas de alimentos y sus proveedores parece ser de interés para la seguridad alimentaria. Estas relaciones, que siguen una dinámica comercial, tienen también una dimensión jurídica, la cual se plasma a través de diversas figuras contractuales. Se trata entonces de relaciones contractuales que inciden en la seguridad alimentaria de los habitantes de los países centroamericanos.

Para efectos de este breve estudio, se analizarán las realidades de Honduras y Costa Rica.

2.1. La situación en Honduras

Las relaciones comerciales (contratos) entre las cadenas de supermercados y los proveedores no tienen una regulación legal específica. En general, estas se rigen por las mismas normas que regulan la compraventa mercantil, contenidas en el Código de Comercio de Honduras. Es decir, por una legislación general.

Por otra parte, existe la Ley y el Reglamento de Representantes, Distribuidores y Agentes de Empresas Nacionales y Extranjeras. Podría pensarse que esta normativa especial aporta un régimen aplicable a las relaciones bajo estudio. No obstante, no constituye una norma suficiente que ampare dichas relaciones comerciales.

En efecto, según la definición del artículo 1º, su ámbito de aplicación se refiere a las "relaciones comerciales y contractuales […] entre empresas nacionales y extranjeras y las personas naturales o jurídicas que se dediquen en el país a representarlas, o distribuir sus productos o agenciar la colocación de órdenes de compra de sus mercancías". Debido al carácter principalmente nacional de las partes contratantes, las cadenas de supermercados (en su condición de compradores) no podrían ser calificadas ni de representantes ni de distribuidores ni de agentes de los proveedores,[3] en los términos propios de esta ley. Ello parece excluir la aplicación de esta normativa especial y del régimen jurídico que allí se establece.

El Código de Comercio (CDC), en el artículo 763 inciso 2, establece que son compraventas mercantiles "las de cosas para surtir la empresa que las revende". En ese sentido, los contratos celebrados entre las cadenas de supermercados y los proveedores constituyen normalmente contratos de compraventa mercantil. Si bien el CDC desarrolla una serie de normas que deben regular este contrato, es

3. En el *Estudio sobre el sector de los supermercados en Honduras: Distrito Central y San Pedro Sula* la Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia de Honduras (2012: 31) estableció: "Es preciso mencionar que, en cuanto a las relaciones comerciales entre los supermercados y proveedores, no median contratos de distribución entre ambos. Los supermercados tienen la libertad de comprar al proveedor que les ofrezca productos de calidad, precios, prontitud, entre otros aspectos, percibiéndose en este segmento cierta competencia, puesto que tanto proveedores como supermercados pueden elegir, vender o comprar, respectivamente, al agente que más les convenga".

entendido que las partes, en el marco de la "libertad de pactos",[4] pueden disponer situaciones diferentes de las establecidas en dichas normas, siempre y cuando no sean prohibidas expresamente.

Por tanto, es válido que de acuerdo con la conveniencia de las partes se pacten estipulaciones específicas sobre pagos a plazo, lugar de entrega de los productos, constitución de la mora del comprador y el vendedor, entre otros. No obstante lo anterior, en materia mercantil, la libertad de pactos tiene una limitación que se deriva de las disposiciones constitucionales relacionadas con el principio de contratación de empresa.[5] En esta misma línea lo dispone el artículo 727 del CDC, cuando establece: "no tendrán valor las condiciones que establezcan, a favor de quien las redactó, limitaciones de responsabilidad, o la facultad de denunciar el contrato o suspender su ejecución, ni las que consignen a cargo del otro contratante caducidades, limitaciones a la facultad de oponer excepciones, restricciones a la libertad contractual, respecto de terceros, prórrogas tácitas o renovaciones del contrato, cláusulas compromisorias o derogatorias de la competencia de los tribunales". No obstante, estas limitaciones solo conciernen a las cláusulas establecidas específicamente por escrito.

Adicionalmente, el artículo 713 del CDC establece que los comerciantes solo pueden negarse a contratar en aquellos casos en los que el objeto sea ilícito o abusivo. Para estos efectos se considera literalmente que es "ilícita la renuencia cuando provenga de empresas que […] se encuentren en situación de imponer precios a las mercancías o a los servicios que proporcionen. El silencio de la empresa requerida para contratar se considerará como negativa a hacerlo. Quien se negare a contratar en los casos anteriores podrá ser obligado a celebrar el contrato respectivo, sin perjuicio de responder siempre de los daños y perjuicios que hubiere ocasionado".

Dicho lo anterior, en el caso del presente estudio exploratorio deberán diferenciarse dos tipos de relaciones comerciales entre las cadenas de supermercados y sus proveedores: por una parte, aquellas regidas por un contrato escrito, a las

4. El artículo 714 del CDC establece: "las partes pueden determinar libremente el contenido de los contratos en los límites legalmente impuestos".

5. La libertad en el ejercicio del comercio, inversión, industria y contratación de empresa es una garantía contenida en la Constitución de la República en su artículo 331; dichas libertades son solamente limitadas al interés social, así como no deberán ser lesivas a la moral, la salud o la seguridad pública. Por regla general se entiende que existe libertad de contratación, por cuanto el modelo económico y comercial de Honduras es de corte liberal, en el que se trata de brindar el dinamismo necesario a los actos comerciales para que ello se traduzca en un incremento en el tráfico de bienes y servicios, que en última instancia se debería traducir en una mejora en los índices productivos y de desarrollo.

La Constitución de la República en su artículo 339 prohíbe los monopolios, monopsonios, oligopolios y otras prácticas similares en las actividades mercantiles. En el caso de análisis, se identifica que el comportamiento comercial de las cadenas de supermercados constituye un *oligopsonio*, determinado por el control de precios y el poder de negociación que existe del lado de la demanda de varias empresas (supermercados).

que se les aplicarían las limitaciones precitadas del artículo 727 del CDC, y por otra parte, aquellas que no se basan en un contrato escrito, a las que no les serían aplicables tales limitaciones.

En la Ley de Protección al Consumidor y su Reglamento quedan "parcialmente" excluidos de servir como marco de referencia de las relaciones que se derivan de los contratos entre las cadenas de supermercados y los proveedores. Esto, por cuanto el penúltimo párrafo del artículo 2º estatuye que esta ley "no aplica a quienes adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios que guarden relación específica con su giro comercial y para integrarlos a procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de terceros", identificándose que la compraventa que se genera en estos contratos (a) guarda una relación específica con el giro comercial de ambos actores y (b) es integrada a procesos de comercialización de las mismas cadenas de supermercados.

Se dice que la exclusión es parcial, porque el Estado podría intervenir en la normalización de una situación de desequilibrio contractual si lograra evidenciarse la afectación de los intereses del consumidor final, como efecto de dicho desbalance en la negociación entre las cadenas de supermercados y los proveedores. De acuerdo con la información consultada, la causa del desequilibrio que surge del poder de compra de los supermercados radica en la debilidad estructural de los proveedores, los cuales no han podido basar sus negociaciones en el principio fundamental del "trato justo", y ello debido a la fragmentación del sector que se encuentra en el lado de la oferta. La intervención del Estado para garantizar el ajuste a condiciones más equilibradas, en la negociación y cierre de los contratos, depende así de la posibilidad de evidenciar la repercusión negativa de esta situación en los consumidores.

La Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia en su artículo 12 regula todas aquellas concentraciones prohibidas y que tengan por objeto restringir, disminuir, dañar o impedir la libre competencia. Sin embargo, en el segundo párrafo aclara que no se considera una concentración prohibida aquella que genere un incremento en la eficiencia económica o un bienestar al consumidor. Se deja fuera de esta norma de exclusión a otros agentes económicos que pueden salir afectados, como podrían ser proveedores, distribuidores e, incluso, la mediana, pequeña o microempresa que también intenta competir en el libre mercado.

La Comisión para la Defensa y Promoción de la Competencia (CDPC) elaboró en 2012 un estudio sobre la dinámica de los supermercados en el mercado hondureño, con énfasis en el Distrito Central y San Pedro Sula. En el estudio, se determinó que existe un grado de "competencia efectiva" en el segmento compuesto por los supermercados e hipermercados, donde se ve reflejado un grado de sustituibilidad cercana, en cuanto al nivel de elección de los consumidores.

En dicho estudio, la CDPC (2012: 51) determinó: "aún y cuando [se] registra elevados grados de concentración […] [se] observa algún grado de competencia efectiva en el mismo, que si bien la expansión ocurrida en las cadenas

de supermercados ha sido en detrimento de los supermercados más pequeños, podría inferirse a priori que las reglas en este segmento del mercado […] las está dictando el mercado mismo". De acuerdo con el estudio analizado, la CDPC hace una valoración marginal en lo que se refiere al segmento conformado por los proveedores, estableciendo en sus recomendaciones lo siguiente:

> Incentivar a los proveedores en gran escala a establecer reglas claras en cuanto al otorgamiento de tratos preferenciales con relación a precios especiales y otras bonificaciones por compras en volúmenes a los supermercados de mayor tamaño, a efecto de que asimismo se favorezcan, de acuerdo con su volumen de compra, a los supermercados más pequeños, de manera que estos últimos puedan competir en mejores condiciones en el mercado. (CDPC: 2012: 60)

Sobre el particular, es importante resaltar que la CDPC asume una presunción, la cual consideramos cuestionable, al considerar que la relación comercial entre proveedores y las cadenas de supermercados no es de naturaleza contractual, sino "solo comercial". Pareciera que la CDPC ignora que la relación comercial toma forma mediante un contrato. Y esto queda evidenciado precisamente con la propia relación comercial, la cual implica un acuerdo entre las partes, que sin equívoco el derecho califica como un contrato (el cual evidentemente puede ser no escrito).

Adicionalmente, es importante resaltar que de acuerdo con el artículo 7º de la Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia se enumeran las "prácticas prohibidas por ser restrictivas por sus efectos",[6] a saber:

1. Entre agentes económicos que no sean competidores entre sí, la imposición de restricciones concernientes al territorio, al volumen o a los clientes, así como la obligación de no producir o distribuir bienes o servicios por un tiempo determinado a un agente económico distribuidor o proveedor para vender bienes o prestar servicios;
2. La fijación de los precios o demás condiciones, que el agente económico distribuidor o proveedor debe observar al vender bienes o prestar servicios;
3. […]
4. La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que por su naturaleza o con arreglo a los usos del comercio no guardan relación con el objeto de tales contratos;
5. La transacción sujeta a la condición de no usar, adquirir, vender o proporcionar los bienes o servicios producidos, distribuidos o comercializados por un tercero;

6. Según el artículo 7º de la Ley para la Defensa y Promoción de la Competencia, "son prohibidos por su efecto los contratos, convenios, combinaciones, arreglos, o conductas no incluidas en el ámbito del artículo 5º de la presente ley, cuando restrinjan, disminuyan, dañen, impidan o vulneren el proceso de libre competencia en la producción, distribución, suministro o comercialización de bienes o servicios".

6. La fijación de precios por debajo del costo, para eliminar a los competidores en forma total o parcial o la aplicación de prácticas desleales;
7. La limitación de la producción, distribución o el desarrollo tecnológico por parte de un agente económico, en perjuicio de los demás agentes económicos o los consumidores;
8. El otorgamiento de condiciones favorables por parte de un agente económico a sus compradores con el requisito de que sus compras representen un determinado volumen o porcentaje de la demanda de aquellos; y
9. Cualquier otro acto o negociación que la Comisión considere restrinja, disminuya, dañe, impida o vulnere el proceso de libre competencia en la producción, distribución, suministro, o comercialización de bienes o servicios.

Otro aspecto a considerar es que el mismo Código de Comercio permite que una de las partes pueda exigir la celebración de un contrato, cuando una de ellas se niegue a celebrarlo y que además pueda probarse que una de las partes ha realizado actos abusivos como es la imposición de condiciones en cuanto a precios, comercialización de productos en tiendas, condiciones de pago en la compra de bienes, incumplimiento de políticas referentes a la distribución y otros aspectos sobre los cuales están siendo afectadas las diferentes partes.

El estudio referido anteriormente resalta el papel que el proveedor tiene en la cadena de venta y compra de productos y servicios, los que también se deben enmarcar dentro de un ámbito de competencia efectiva, ya que es el proveedor quien debe cumplir una serie de requisitos al momento de suministrar los productos que al final serán adquiridos por el consumidor. Resulta interesante que sean los supermercados los que tienen la libertad de adquirir sus productos al proveedor que más les convenga, identificando incluso que cada día es más difícil para los proveedores poder competir con los estándares que las cadenas de supermercados exigen.

La situación hondureña no es muy distinta de la de Costa Rica, la cual se presenta de seguido.

2.2. La situación en Costa Rica

Las relaciones contractuales entre los grandes distribuidores minoristas de alimentos y sus proveedores son calificadas en Costa Rica como de naturaleza comercial. Estas relaciones tienen lugar entre dos entidades que se dedican profesionalmente a sus respectivas actividades, son, entonces, comerciantes en términos tanto del derecho comercial como del derecho del consumidor. Las relaciones se caracterizan porque su objeto fundamental es el intercambio, a título oneroso, de bienes que en este caso específico son productos alimentarios.

En este sentido, podría pensarse que el contrato de compraventa constituye el marco contractual de estas relaciones. No obstante, a pesar de su idoneidad para

enmarcar los intercambios puntuales de bienes, este contrato presenta algunas limitaciones en el contexto fáctico de relaciones que perduran en el tiempo, como veremos en el subapartado 9.2.2.1. Se trata, en efecto, de relaciones duraderas, cuyo marco contractual ha de ser propicio para una "ejecución continua o sucesiva" (por oposición a una ejecución "simultánea o instantánea"). Por ello, se ha optado por el uso de otros contratos que se adaptan mejor a estas relaciones comerciales duraderas, los cuales han sido genéricamente denominados "contratos de distribución", tema que trataremos en el subapartado 9.2.2.2.

2.2.1. Los límites del contrato de compraventa en este ámbito

En Costa Rica, el contrato de compraventa es un contrato típico o nominado, cuya regulación de base se encuentra en el Código Civil.[7] Asimismo, para los negocios de naturaleza comercial, el Código de Comercio contiene un conjunto de disposiciones relativas a la compraventa mercantil.[8]

La compraventa es, quizá, el contrato traslativo de dominio más importante. El presente informe no pretende, ni tiene por objeto, analizar en profundidad este contrato, para ello existe ya literatura al respecto.[9] Más bien, este informe busca señalar puntualmente los límites que presenta este contrato para las relaciones bajo estudio.

Indudablemente, el contrato de compraventa permite el intercambio oneroso de bienes y, desde esa óptica, podría ser un buen instrumento para organizar las relaciones. De igual forma, múltiples elementos accidentales de dicho contrato, surgidos tanto de la ley como de la autonomía de la voluntad de las partes, le dan una gran flexibilidad. Sin embargo, presenta algunas limitaciones cuando se trata de una relación duradera en el tiempo. Estas limitaciones se manifiestan ante la existencia de múltiples bienes que son objeto de transacción, los cuales tienen precios que se calculan de manera diferente (algunos por unidad, otros por peso) y que generan diferentes plazos para los pagos (tanto del precio como de eventuales intereses). Finalmente, las relaciones entre las cadenas de supermercados y sus proveedores se han vuelto más complejas, y no es extraño que el supermercado cobre a sus proveedores por la prestación de ciertos servicios. Esto genera eventualmente una posibilidad de compensación entre el precio de los bienes adquiridos por el supermercado (y que distribuye posteriormente a los consumidores) y los servicios que este presta a sus proveedores.[10]

7. Código Civil, ley 63 del 28 de setiembre de 1887.

8. Código de Comercio, ley 3.284 del 30 de abril de 1964.

9. Véanse, por ejemplo, los manuales de Federico Torrealba Navas (2018) y de Ignacio Monge Dobles (2014).

10. Este tema en particular será abordado más adelante.

Las situaciones descritas en el párrafo anterior hacen que se vuelva demasiado complejo y costoso utilizar "un conjunto" de contratos de compraventa para darle forma jurídica a la relación que mantienen las grandes cadenas de supermercados con sus proveedores agropecuarios. Se ha optado, entonces, por la puesta en aplicación de lo que genéricamente ha sido denominado un "contrato de distribución". Este tipo de contrato no está estipulado en la ley y su desarrollo surge de la práctica mercantil, es decir de la autonomía de la voluntad, los usos y las costumbres mercantiles.

2.2.2. Los elementos naturales del contrato de distribución

Al apreciar la tipicidad del contrato de distribución, resulta importante distinguir entre la distribución local o nacional, por una parte, y la distribución internacional, por otra. Si la primera se enmarca en el contexto de un contrato atípico, la segunda (la internacional) encuentra una ley especial que define las pautas del respectivo contrato. La Ley de Protección de Representantes de Casas Extranjeras[11] regula, en efecto, el denominado contrato de distribución internacional en Costa Rica.

Para los efectos del presente estudio, que se enfoca hacia una reflexión acerca de la seguridad alimentaria y que considera en particular el concepto "vulnerabilidad alimentaria", interesa sobremanera la distribución local o nacional, pues esta vincula a los productores agropecuarios nacionales con las grandes cadenas de supermercados, las que ponen los productos a disposición de los consumidores. Así, en este informe no se abarcará la temática relativa a la distribución internacional.

El contrato de distribución comercial, en el ámbito nacional o local, es un contrato atípico en la legislación costarricense. No obstante, la jurisprudencia y la doctrina han contribuido a su caracterización, al punto de que hoy en día puede afirmarse que se trata de un contrato frecuentemente empleado y bien conocido.

Así, por ejemplo, la doctrina costarricense[12] (en línea con la principal doctrina extranjera)[13] considera a este contrato como "de colaboración", por cuanto las partes persiguen un objetivo común, pero es categórica en afirmar que no se trata de un contrato asociativo. El caso que nos ocupa se trata de dos partes, que mantienen la individualidad patrimonial propia de cada una de ellas.

11. Ley de Protección al Representante de Casas Extranjeras 6.209 del 9 de marzo de 1978.

12. Véanse en este sentido Federico Torrealba Navas (2018: 1254) e Ignacio Monge Dobles (2014: 586).

13. Véanse, en este sentido, François Collart Dutilleul y Philippe Delebecque (2015), Marie Malaurie-Vignal (2006) y Martine Behar-Touchais y Georges Virassamy (1999).

También suele caracterizarse como un contrato bilateral, a título oneroso, conmutativo, consensual y de ejecución continua (como se mencionó antes). Se da una discusión sobre si tiene o no un carácter *intuitu personae*.

En este mismo sentido, se indica que, a diferencia del contrato de agencia (en el que el agente puede o no actuar en nombre propio o ajeno, según se acuerde), en el contrato de distribución el distribuidor siempre actúa en nombre propio y por cuenta propia. Esto es, que no hay un "control" de una parte sobre la otra.

Además del control, otros elementos que suele señalarse como parte del contrato de distribución son los siguientes: la definición del territorio (de distribución), la exclusividad o no (la cual puede consistir en una "exclusividad de compra" o una "exclusividad de venta" o ambas), la duración (puede ser por tiempo indeterminado o por un plazo definido). Asimismo, puede haber una gran cantidad de obligaciones específicas que cada una de las partes asuma, dependiendo de la relación particular de distribución.

Si bien este es un contrato que ha encontrado un gran auge en la práctica comercial, no debe obviarse el hecho de que presenta, en efecto, múltiples variables. En el caso que nos interesa, no puede dejar de mencionarse una situación fáctica que afecta la configuración específica del contrato de distribución que estudiamos. Esta situación de hecho es, por una parte, la diferencia en la capacidad económica que tienen las partes (siendo la del distribuidor mucho mayor que la del proveedor agropecuario) y, por la otra, la situación de los supermercados de constituir un importante canal de acceso a los consumidores. Estas dos consideraciones hacen que el distribuidor tenga un poder comercial muy superior al de sus proveedores, lo cual incide directamente en la manera en la que se negocian y acuerdan los contratos.

No es extraño, entonces, que el distribuidor imponga las condiciones del contrato, como tampoco lo es que este no llegue a consignarse por escrito. Este último aspecto no debe menospreciarse en absoluto, puesto que la ejecución de un contrato tan complejo como este, sobre la base de un pacto verbal, puede degenerar fácilmente en una situación abusiva de la parte fuerte.

De esta manera, ha podido observarse una situación similar en las realidades costarricense y hondureña. En ambas se puede indicar que no existe un derecho especial que regule la materia y estas relaciones se enmarcan en el derecho general de los contratos comerciales. En este contexto, los grandes distribuidores minoristas tienen un poder de negociación muy superior al de sus proveedores de bienes agropecuarios. Esta situación podría tener consecuencias importantes que trasciendan la relación contractual y que incidan en la seguridad alimentaria.

3. Las potenciales consecuencias que tendría, en la seguridad alimentaria, una relación desequilibrada entre los grandes distribuidores minoristas y sus proveedores[14]

En el apartado anterior se revisaron los marcos normativos que regulan las relaciones contractuales entre los grandes distribuidores minoristas y sus proveedores de productos agropecuarios, en Costa Rica y Honduras. Se aprecia que el derecho aplicable a dichas relaciones no toma en cuenta la existencia de un desequilibrio de hecho en tal relación. Esta consideración podría incidir indirectamente en la seguridad alimentaria de los países.

Esta incidencia en la seguridad alimentaria podría ser más o menos importante si se atiende, en particular, al concepto de vulnerabilidad alimentaria. En efecto, una excesiva dependencia de los alimentos importados, fruto de un debilitamiento de la capacidad productiva local, aumenta la vulnerabilidad alimentaria de un país. El hecho de someter a los (pequeños) productores agropecuarios a negociaciones y relaciones contractuales desequilibradas de forma sistemática puede causar un debilitamiento del sector y el abandono de la actividad por parte de aquellos que no son capaces de rentabilizar su operación. Las realidades (fácticas y jurídicas) hondureña y costarricense son proclives a causar una mayor vulnerabilidad alimentaria (ver subapartado 3.2).

Así, se pone de manifiesto una relación importante, pero poco explorada por los juristas, entre el derecho de los contratos, por una parte, y el derecho humano a la alimentación, por otra parte (ver subapartado 3.1).

3.1. La relación entre el derecho de los contratos y el derecho humano a la alimentación

En este apartado se aspira a estudiar las implicaciones y posibles afectaciones de un fenómeno estrictamente comercial y económico, como es el contrato de distribución, sobre un derecho fundamental y de suma importancia para la sobrevivencia del ser humano: la alimentación. El contrato de distribución en el sector alimentario tiene el potencial de afectar la seguridad alimentaria y, por esa

14. Este segundo apartado es fruto del trabajo de campo realizado por las bachilleres Rosaura Fonseca Rodríguez y Jillian Miranda Monge, bajo la dirección de Hugo A. Muñoz Ureña. Estos resultados han sido presentados al Área de Investigación de la Facultad de Derecho de la UCR, como parte del proyecto de trabajo final de graduación en modalidad de tesis, titulado: "Implicaciones para el derecho humano a la alimentación de la relación contractual entre los grandes distribuidores minoristas de alimentos y sus proveedores", el cual se encuentra actualmente en ejecución.

vía, al derecho humano a la alimentación (subapartado 9.3.1.1). De tal manera, la concentración en la distribución y la conflictividad que surja en el contexto de dicho contrato son de interés para la seguridad alimentaria (subapartado 9.3.1.2).

3.1.1. El vínculo entre el contrato de distribución y la seguridad alimentaria

El derecho humano a la alimentación es objeto de reconocimiento en el plano internacional. Se trata así de un derecho humano consagrado en diversos instrumentos, especialmente de derecho internacional. En este sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)[15] obliga a los Estados parte a garantizar el derecho de toda persona a la alimentación, como elemento del derecho a un nivel de vida adecuado. La misma obligación se establece para los Estados parte del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador.[16] En este instrumento se reconoce expresamente el derecho humano a la alimentación.

Lo anterior debe apreciarse teniendo en cuenta que este derecho humano se caracteriza por ser de naturaleza "prestacional",[17] "programático" o "de desarrollo progresivo". Debido a lo anterior, no es suficiente con su simple reconocimiento para satisfacer el mandato. Este tipo de derechos fundamentales se convierten en un programa de acción de los poderes públicos, en cuanto estos deben velar porque se vuelvan realidad. Así, a pesar de las dificultades que puedan presentarse para desarrollarlos, por ejemplo de tipo presupuestario, los derechos fundamentales constituyen mandatos incuestionables, con eficacia directa e inmediata, al estar incluidos en las propias Constituciones políticas o en los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos que han sido adoptados por los Estados.[18]

En otras palabras, el contenido de este derecho consiste en crear y mantener, a través de normativa y políticas públicas, las condiciones económicas, sociales y

15. Aprobado por resolución 2.200 (XXI) del 16 de diciembre de 1966 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica el 11 de diciembre de 1968.

16. Adoptado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 17 de noviembre de 1988, y aprobado en su totalidad por la Asamblea Legislativa costarricense mediante ley 7.907 del 3 de septiembre de 1999.

17. Al respecto, véase el considerando IV "Sobre la normatividad de los derechos prestacionales", en la resolución 2.794 del 8 de abril de 2003 de la Sala Constitucional de la República de Costa Rica.

18. Al respecto, véanse las siguientes resoluciones de la Sala Constitucional de la República de Costa Rica: considerando VIII "Desarrollo progresivo de los derechos prestacionales", en voto N.º 11.043 del 23 de junio de 2010. Asimismo, votos N.º 2.794 del 8 de abril de 2003 y 11.515 del 6 de diciembre de 2002.

ambientales necesarias para que las personas puedan tener acceso a los alimentos, mediante su adquisición o su producción. De esta manera, se refuerza el vínculo estrecho entre el derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria, pues los esfuerzos para garantizar la seguridad alimentaria contribuyen a la realización del derecho humano a la alimentación.

De tal manera, el reconocimiento inicial del derecho humano a la alimentación se ve completado por la relación estrecha entre este derecho humano y la seguridad alimentaria. Esta relación estrecha entre un concepto jurídico (derecho humano) y un concepto de orden "técnico gerencial" de administración de los recursos resulta ser un elemento clave para conseguir la realización efectiva del derecho humano a la alimentación.

En una economía de mercado, como la que impera en los dos países estudiados, el distribuidor minorista de alimentos es un actor clave para garantizar la disponibilidad, el acceso y la obtención de alimentos de la población (consumidores). Entonces, el distribuidor minorista de alimentos juega un rol (consciente o inconscientemente) para la seguridad alimentaria. Y los grandes distribuidores (grandes supermercados) son, sin duda, muy importantes por cuanto ayudan al abastecimiento de una gran cantidad de personas.

Sin embargo, este distribuidor de alimentos no es autónomo y forma parte de una "cadena" (Romero Pérez, 2012: 98). Requiere, en efecto, la participación de un proveedor para abastecerse de los productos y llevar a cabo su actividad comercial. En este sentido, tanto los distribuidores como sus proveedores contribuyen al abastecimiento del mercado alimentario.

A partir de la breve explicación anterior, se observa la relación entre el contrato de distribución, regido por el derecho de los contratos comerciales y el derecho humano a la alimentación. El estudio del contrato de distribución y de su entorno fáctico puede entonces articularse bajo el prisma de la alimentación. La conflictividad entre las partes de dicho contrato y la concentración en la distribución puede evidenciar situaciones que incidan en la seguridad alimentaria y, por ende, en la realización del derecho humano a la alimentación.

3.1.2. La concentración en la distribución y la conflictividad contractual

En este punto, se hará especial referencia a la realidad costarricense, pero los planteamientos generales podrían ser igualmente válidos para la realidad hondureña.

No es sino hasta la década de 1960 cuando las grandes cadenas de distribución se consolidan en Costa Rica. Supermercados como Más x Menos, Automercado y Palí, entre otros, se caracterizan por aglomerar gran cantidad de productos en un mismo lugar, con el fin de que sean de más fácil acceso para el consumidor final. Más recientemente se da un fenómeno doble de concentración y expansión. Así, en 2010 se observa que "*se dio una expansión muy significativa, especialmente*

en el caso de las cadenas que sirven a la población de menores ingresos. Este es el caso de Palí, Súper Compro y Maxi Bodega. Con inversiones superiores a los 20 millones de pesos, las cadenas de supermercados Automercado, Walmart y Gessa abrieron en total 18 nuevos puntos de venta en 2010. Diez son nuevos puntos de venta de Walmart (Palí y Maxi Bodega), dos Automercados y seis nuevos supermercados de Gessa (Perimercados y Súper Compro). De acuerdo a *La Nación* (1° de enero de 2011) una vez estén en operación estos nuevos puntos de venta, *en total, el país contará con 323 supermercados*, de los cuales 170 son de Wal-Mart, 82 de Megasuper, 58 de Gessa y 13 de Automercados […] Las cadenas de supermercados Walmart, Automercado y Gessa abrirán entre todas 18 nuevos puntos de venta en 2010" (Camareno y Lezcano, 2016: 65; nuestro subrayado).

Aunado a lo anterior, Costa Rica se ha caracterizado históricamente por ser un país con un desarrollo económico muy dependiente del sector agrícola. En esta línea, el estado de la agricultura realizado para el XXI Informe del Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, de 2014, establece:

> La importancia socioeconómica del sector agropecuario va más allá del valor monetario de la producción; este constituye no solo el sustento de muchas familias sino que también es su principal medio de vida, haciendo un aporte al bienestar humano que resulta difícil ser cuantificado. (Chacón Cascante, 2014)

Analizando en conjunto ambos elementos –el éxito de los distribuidores minoristas junto con la conveniencia que implican para el consumidor final–, así como la importancia del sector nacional agrícola, se aprecia cómo los productores costarricenses se han visto en la necesidad de colocar sus productos en esta plataforma de mercado, facilitada por el distribuidor.

En este sentido, existe una relación de provecho común entre distribuidores y proveedores. Esta interacción impacta en el acceso, la calidad y el precio de los alimentos, lo que incide en la efectividad práctica de la seguridad alimentaria y el derecho humano a la alimentación. No obstante, el desequilibrio observado en las relaciones contractuales de distribución ha desencadenado prácticas desleales o abusivas, que inciden negativamente en la producción y el abastecimiento de alimentos. A modo de ejemplo, en Costa Rica se dio a conocer el caso de la empresa Café Volio S.A., que denunció a la Corporación de Supermercados Unidos (CSU) "por supuesta imposición de precios a sus productos […] y debido a esta situación debió retirar su marca de los estantes de las cadenas de la CSU (Más x Menos, Palí e Hipermás) ante las aparentes presiones ejercidas por la corporación para que le brindara mayores descuentos o le incrementara los precios a otros supermercados o abastecedores. Esto con el fin de que esta corporación pudiera mejorar su rentabilidad" (Camacho y Cordero, 2001).[19]

19. También se puede ver al respecto Randall Cordero (2007).

Asimismo, se comenta el caso de la embotelladora de refrescos y siropes La Cruz Blanca S.A., que tenía treinta años de venderles a los supermercados Más x Menos. Según Víctor Piedra, propietario de la sociedad, se le requirió que el precio otorgado a CSU fuera inferior a todos los demás. Después exigieron descuentos, pagos imprevistos para participar en promociones y para espacios en góndolas (Camacho y Cordero, 2001). El representante manifestó:

> En septiembre del año anterior, la CSU comunicó a Cruz Blanca que no le entregara más productos. Querían que les diéramos un 30% de descuento, lo cual era entregarles nuestro margen de utilidad. La otra alternativa era un 15% de descuento y que les pagáramos la diferencia. No aceptamos. Según Piedra, hasta grandes compañías ceden con tal de que CSU les compre. (Camacho y Cordero, 2001)

Estas situaciones, en las cuales impera un desequilibrio en la relación contractual y la parte fuerte "hace su ley", también han sido observadas en otras latitudes. En la experiencia de la Unión Europea se ha considerado lo siguiente:

> En el marco de la cadena de suministro agrícola y alimentario, se producen con frecuencia desequilibrios importantes en cuanto a poder de negociación entre proveedores y compradores de productos agrícolas y alimentarios. Estos desequilibrios en el poder de negociación es probable que conduzcan a prácticas comerciales desleales, si los socios comerciales de mayor tamaño y poder tratan de imponer determinadas prácticas o disposiciones contractuales que les benefician en relación con una transacción de venta. Estas prácticas pueden, por ejemplo, apartarse en gran medida de las buenas conductas comerciales, ser contrarias a la buena fe y a un trato justo e imponerse de manera unilateral por una de las partes a la otra; o imponer una transferencia desproporcionada e injustificada de riesgo económico de una de las partes a la otra; o imponer un desequilibrio importante de derechos y obligaciones a una de las partes. Determinadas prácticas podrían ser manifiestamente desleales, aun cuando ambas partes las aceptaran. Conviene introducir un nivel mínimo de protección en la Unión contra las prácticas comerciales desleales a fin de reducir la incidencia de tales prácticas que pueden tener repercusiones negativas en los niveles de vida de la comunidad agraria. (Ciamba y Tajani, 2019: 59)

La presión que se ejerce sobre los productores, en el contexto de las relaciones contractuales, puede llegar a ser muy fuerte. Esta podría llegar a atentar, incluso, contra la viabilidad o sostenibilidad económica de la actividad. Esta presión incide negativamente en la producción nacional, privilegiando algunas veces las alternativas de importación de alimentos, lo que –a término– puede incrementar la vulnerabilidad alimentaria.

3.2. La evidencia de un posible incremento de la vulnerabilidad alimentaria

Debe señalarse que, además de los ya mencionados, son pocos los casos que se han dado a conocer en Costa Rica. Dicha problemática tampoco ha sido abarcada por la jurisprudencia, debido probablemente al temor por parte del productor agropecuario de presentar sus conflictos ante los tribunales de Justicia. Es por esta razón que, para el desarrollo de este trabajo, se llevaron a cabo una serie de entrevistas exploratorias, con el fin de conocer la realidad nacional; tanto desde la perspectiva de los supermercados como de las cámaras comerciales o corporativas, y prestando también atención a la perspectiva de los productores de alimentos.

De dichas entrevistas se destacan temas fundamentales que justifican el presente estudio y su eventual profundización futura. Es necesario aclarar que la identidad de las personas entrevistadas y los nombres de los distribuidores minoristas a los que hicieron referencia en sus relatos serán manejados de *forma anónima*, en razón de que las personas entrevistadas lo han solicitado así expresamente, pues temen verse perjudicadas en sus relaciones comerciales o laborales.

Tanto la solicitud de anonimato cuanto la inexistencia de diferendos judiciales, como la poca información pública sobre una realidad que sí existe –en Centroamérica y en otras regiones–, hacen suponer la vulnerabilidad de la parte débil de la relación contractual. Esta vulnerabilidad empresarial (del productor agropecuario) incide potencialmente en la vulnerabilidad alimentaria. Esto puede expresarse, al menos, en tres niveles: la política pública (9.3.2.1), el comportamiento del mercado (9.3.2.2) y en la propia relación contractual (9.3.2.3).

3.2.1. Elementos de política pública

Con respecto a las políticas públicas que han influido en la relación comercial de distribución, se menciona en las entrevistas el rol que ha tenido la suscripción de tratados comerciales por el Estado, debido a su impacto en la producción nacional. Se indica por parte de los afectados que se promueve más la importación que el fortalecimiento de los sectores productivos nacionales, teniendo esto un impacto en los precios de los bienes de consumo; en este sentido, mencionan lo siguiente:

> Es común que se manipule el mercado y se manipulen los precios. Esto es porque los que están en el comercio tienen una gran oportunidad de manejar sus inventarios con productos de cualquier parte del mundo y son productos que nosotros producimos entonces en el momento en que ya se da el efecto de que viene un barco que está en bahía sin tocar territorio ya está haciendo un efecto de precios hacia la baja, la baja para los productores, igual si son contenedores. (Entrevista a cámara –sindicato empresarial–, 3 de abril de 2019)

También posee relevancia el papel de la canasta básica de consumo y la implementación de impuestos a ciertos bienes, interviniendo en el mercado desde la incentivación o desincentivación de consumo.

Asimismo, la participación del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, del Ministerio de Salud y del Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene un papel de suma importancia en la determinación de las normas técnicas de salud y de calidad mínima que se debe ofrecer para la venta, en relación con los precios, con el fin de fiscalizar y no afectar al consumidor en el mercado. Respecto de este tema, los entrevistados señalan que "en realidad es que ahorita hay tres ministerios obviamente trabajando, el Ministerio de Comercio, de Salud y de Agricultura con ese tema. Porque el de Salud entra porque no se están respetando las normas técnicas, entonces el producto que se está vendiendo en un anaquel es de mala calidad" (entrevista a cámara –sindicato empresarial–, 15 de abril de 2019).

En este mismo sentido, existe una noción por parte de los productores de que el sector agrícola no está representado o amparado de forma idónea por parte de las instituciones gubernamentales:

> Por eso es que esto de los mercados debe de ser de gran observancia de política del Estado, pero para que el Estado sea un interventor, no que sea un protector, pero sí para que haya transparencia, que haya tutela del Estado. Y para eso se requiere una mejor legislación y se requiere de un Estado que no sea solo un Estado firmante sino que también el Estado verifique la normativa; no estamos hablando de protección, estamos hablando del derecho que nos asiste como productores y también del derecho que les asiste a los consumidores. Se ha hablado mucho de que estos tratados iban a reducir el precio de los alimentos para los consumidores pero en realidad no ha generado ese efecto. Entonces sí creemos que sí han pagado sobreprecios, pero también creemos que sí ha afectado a la producción local por la competencia desleal- (Entrevista a cámara –sindicato empresarial–, 3 de abril de 2019)

Como consecuencia de los reclamos de los productores sobre las prácticas que consideran abusivas, se han hecho esfuerzos por parte del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) para firmar un código de buenas prácticas comerciales (Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria *et al.*, 2017) entre varios distribuidores (Automercado, Perimercados, Compre Bien, Pequeño Mundo, PriceSmart, Megasuper y Walmart) y la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA) en noviembre del 2017. "De acuerdo con el MEIC, las prácticas incluidas en el Código se basan en la dinámica de las relaciones comerciales referente a costos, descuentos, promociones, aceptación e inscripción de nuevos productos, promociones, y discriminación de precios, entre otros aspectos, donde prevalezca la libre competencia y sana negociación" (Villalobos, 2017). Sin embargo, finalmente en mayo del 2018, Walmart estableció su propio "Código de fortalecimiento de las buenas prácticas comerciales para Centroamérica".

3.2.2. Comportamiento del mercado

En relación con el comportamiento del mercado, y siendo también el punto más sobresaliente de las entrevistas, se señala el tema de la fijación del precio. Según los entrevistados, dado que la política de precios es privada,[20] la fijación de estos se da de forma unilateral por debajo del precio determinado por el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA) del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), que le paga al productor hasta 30% menos del precio mínimo definido para los bienes de consumo, a saber:

> Entonces en el caso de ellos tengo un problema serio, por ejemplo, que aquí digamos el mercado más importante y el que se utiliza de referencia para precios se llama PIMA-CENADA. PIMA-CENADA hace una publicación tres veces a la semana que son lunes, miércoles y viernes, y esos precios vienen: precio mínimo, precio máximo y precio de moda (que es como a lo que se vendió mayormente). Pero digamos distribuidor A a nosotros nos paga hasta con 30% del precio mínimo. Ellos hablan de 20% pero no, es a veces hasta 30%. (Entrevista a proveedores agrícolas de supermercados, 11 de abril de 2019)

> Bueno, en la compra de brassicas, que sería producto D, producto C y producto B que es más volumen, ellos están pagando eso, moda menos 30%. (Entrevista a proveedores agrícolas de supermercados, 11 de abril de 2019)

Explican también que PIMA-CENADA no refleja bien los precios de los productos, dado que el producto que reciben para hacer las estimaciones de precio no es de tan buena calidad como el que se requiere en los supermercados. Se establece por los entrevistados que, a pesar de lo anterior, los supermercados utilizan ese precio de base para negociar a la baja, y se mencionan cambios de precios de hasta dos veces a la semana por parte de los distribuidores minoristas. Al respecto, alegan lo siguiente:

> Ahora, nosotros el mayor problema que tenemos es la fijación de precio, porque por ejemplo distribuidor A te pide a vos un producto calidad *premium* y te está pagando con un precio mínimo de acuerdo con CENADA. CENADA llega (tiene una calificación de) producto bueno, malo y regular. Y digamos el precio mínimo que se vende en CENADA es el producto malo, el de mala calidad, y a nosotros nos están pagando con un precio menor a esa mala calidad. (Entrevista a proveedores agrícolas de supermercados, 11 de abril de 2019)

20. "La política de precios es privada, ellos te interponen un precio, nadie les establece qué precio te ponen" (entrevista, 15 de abril de 2019).

Todos estos elementos podrían ser reveladores de una gran distorsión del mercado, implicando mercados administrados o manipulados, altos precios en relación con la calidad, exceso de oferta en relación con la demanda, y una baja rotación de producto, dadas las condiciones mencionadas. Se habla de una falta de elasticidad del mercado y de muchas oportunidades para que haya un margen de manipulación por los actores más poderosos, incurriendo en ventas por debajo del precio en relación con la calidad y con la cantidad ofrecida por el proveedor. Esto conlleva, además, el efecto de que el consumidor tiene que pagar más caro el producto y, por lo tanto, tiende a comprar menos cantidad.

Uno de los proveedores entrevistados resalta haber observado que, dadas las políticas de fijación de precios, el distribuidor (quien acepta el producto y pertenece a una cadena de supermercados) al realizar la compra de productos inicial se gana un porcentaje del valor del bien, porque lo está comprando a un precio más barato, para luego revenderlo a la cadena de supermercados a un precio mayor. Lo anterior implica que dicho distribuidor se gana un valor mayor por producto, a costas del pago de un mal precio al proveedor.

> Ah, bueno; por cierto, antes de avanzar en ese tema, te comento que X, yo me di cuenta de que X maneja un precio de venta a distribuidor A, o sea cuando nosotros le vendemos a X, X cobra un porcentaje de ese producto y le vende a distribuidor A, y distribuidor A se gana el otro porcentaje. O sea, imagínate el nivel de manejo que llevan ellos, entonces ellos están diciendo: "Ok, separemos X de distribuidor A, entonces distribuidor A le compra a X tanto, X se ganó tanto, entonces ahora distribuidor A se ganó otro porcentaje". (Entrevista a proveedores agrícolas de supermercados, 1 de abril de 2019)

También es importante resaltar que existe una dificultad para organizar a los productores, ya que son muchos y de diversos sectores productivos.

Relacionado con la actuación de los supermercados en el país, se revela que está supeditada a las instrucciones de representantes internacionales de la cadena. Se menciona por parte de los entrevistados que existe una preocupación en los distribuidores minoristas acerca de que las prácticas que acostumbran tener se vuelvan de conocimiento público, hecho que afectaría su reputación o sus ventas: "Distribuidor A tiene pavor de que se hagan públicas las cosas. Por ahí nos hemos dado cuenta de que si se hace público les llaman la atención, entonces por ahí vamos bien también" (entrevista a proveedores agrícolas de supermercados, 1 de abril de 2019).

3.2.3. Relación contractual

Sobre la relación contractual como tal, se observa que usualmente no existe un contrato escrito y que es común que no se dé una negociación formal entre ambas

partes, sino que las condiciones se establecen unilateralmente por la parte más poderosa, que es el distribuidor minorista. En este sentido, se argumentó lo siguiente:

> No hay un contrato firmado como tal por ambas partes, en el que se diga que nos van a recibir tanta cantidad, el precio va a ser fijado de tal forma. Eso es más que todo fijado, bueno, en mi caso yo al que le entrego es a distribuidor B y a distribuidor A. Ellos lo que hacen es una cuestión unilateral, en la que por ejemplo la empresa viene y nos hace una serie de inspecciones a la bodega, pide una serie de requisitos tanto en el manejo del producto como la planta donde se va a manipular el producto. De acuerdo con esa inspección nos dice que cumple con los requerimientos y entonces usted es apto para… Eso es como una primera parte. (Entrevista a proveedores agrícolas de supermercados, 11 de abril de 2019)

Según relatan, al inicio lo que se les solicita a los proveedores es completar un formulario para tener datos relativos a pagos, pero ni siquiera los distribuidores minoristas de alimentos entrevistados tienen claridad de si solicitan toda la información necesaria, o si cumplen o no con la normativa. También los productores entrevistados mencionan por qué les han requerido firmar documentos en los que se libera de responsabilidad al distribuidor. Al respecto se mencionó lo siguiente:

> Contrato no tenemos. Más bien las empresas nos hacen firmar algo como un contrato en el que ella queda exenta si aparecen problemas de los productos que uno lleva. Si aparece algo es responsabilidad de uno. Es como una carta… Uno firma un papel donde deja exenta a la empresa de cualquier problema. Nunca hemos tenido contrato, hemos negociado de palabra con el comprador que existe ahí. (Entrevista a proveedores agrícolas de supermercados, 3 de abril de 2019)

Debido a lo anterior, esta relación comercial es propensa a que constantemente se den cambios repentinos en las condiciones contractuales, ya que se van determinando durante la ejecución del negocio, al no estar establecidas claramente de previo, o en un instrumento que obligue a la parte más fuerte.

Igualmente, de las entrevistas se desprende que la mayoría de las veces las promociones o descuentos son asumidas por el proveedor y esto sin un acuerdo previo entre las partes. Generalmente, se definen las condiciones de forma unilateral por parte del distribuidor minorista. Este determina el momento de inicio y finalización de la promoción, así como el porcentaje a reducir del valor del producto. Como resultado, a los productores les pagan el precio ya definido a la baja, menos el porcentaje aplicado en la promoción. Los entrevistados mencionan que la práctica que utilizan los distribuidores para recompensar al proveedor en estos casos es realizar un pedido de mayor volumen. Sin embargo, el punto en el que se muestra mayormente la inconformidad gira en torno a que la cantidad

de producto solicitado en los pedidos posteriores es muy baja, y se mantiene el precio normal de venta que paga el distribuidor, con lo que el proveedor sigue siendo perjudicado. En síntesis, se considera por parte de los entrevistados que, con la promoción, el distribuidor aprovecha para suplir con producto el supermercado, utilizando lo que se vende en la época de promoción, pero quedándose con un producto sobrante, por lo que los pedidos posteriores a los proveedores son sumamente reducidos. Sobre este aspecto, se indicó lo que sigue:

> Las promociones las manejan ellos de la siguiente manera. Ellos te dicen: "Bueno, vea una vez al mes vamos a manejar una promoción del 20%, entonces el precio menos el 20% te voy a pagar, y te voy a pedir más volumen". Entonces ellos lo que hacen es que te piden, si vos estás llevando, un ejemplo, 200 cajas de producto, esa vez te van a pedir 600 cajas para ese día, entonces ellos te dicen: "Es que usted con el volumen va a compensar el precio menos 20 que te estamos pagando", y es totalmente al contrario porque vos estás echando más producto; si más barato, estás perdiendo más todavía. El tema es que después de que sucede eso, el siguiente pedido o los dos siguientes pedidos son muy bajos ya con un precio normal […] no conozco ningún proveedor que esté de acuerdo, están proveyendo porque no sé qué les queda, o no tienen tal vez otro foco, u otro canal de comercialización, pero no es algo que sea bueno en términos de venta, es completamente una pérdida para uno. (Entrevista a proveedores agrícolas de supermercados, 2 de abril de 2019)

A pesar de la posibilidad de verse perjudicados por la imposición de promociones, los productores entrevistados resaltan que en ciertas oportunidades sí les conviene realizar descuentos o promociones con el propósito de deshacerse del producto perecedero que tienen de más. Sin embargo, al no existir un espacio de negociación real entre el distribuidor y el proveedor, ni siquiera cuentan con la posibilidad de hacer propuestas en las que se podrían ver beneficiadas ambas partes.

Vinculado con lo anterior, los proveedores entrevistados que informan que en ciertas ocasiones se les obliga a comprarles las etiquetas y bolsas al supermercado, incluso sobresale el hecho de que el productor a veces debe incurrir en el pago de gastos operativos que corresponderían normalmente a la actividad del supermercado. A modo de ejemplo, se dio a conocer por medio de las entrevistas que recientemente los productores se manifestaron disconformes debido a que una gran cadena de supermercados les impuso el pago de las cajas e se entrega el producto, es decir, el productor le debe comprar las cajas al mismo supermercado que les recibe los bienes, y en caso contrario no se los aceptan.

Sumado a lo anterior, los productores entrevistados indican que el distribuidor de esta cadena comercial les estaba cobrando por el lavado de cada una de las cajas mencionadas, por lo que los productores recurrieron a una corporación de interés público, la cual tiene como uno de sus objetivos establecer un régimen equitativo en las relaciones de producción, industrialización y mercadeo entre

productores y comercializadores, para que vele por sus intereses, con el fin de defenderse y evitar la consolidación de esta medida. A pesar de que se suspendió tal práctica, los entrevistados relatan que actualmente, como represalia, la cadena de supermercados está tardando mucho al recibir los bienes, por lo que los productores tienen que invertir más en el precio del transporte desde las fincas a los centros de evaluación y recepción del producto, pues se incurre en gastos operativos adicionales como la gasolina, el pago al conductor y el personal que se encarga de la entrega, entre otros.

De lo expuesto por los entrevistados, se determina que existe una serie de parámetros que consisten en estipulaciones previas al inicio de la relación comercial sobre cuestiones físicas de orden estético, referentes a las características y la calidad con las que debe entregarse el producto. Por ejemplo, en cuanto a presentación, tamaño, color, textura, cantidad de manchas permitidas en la fruta, que no se presenten gusanos, insectos, babosas o algún tipo de animal que sea perjudicial para el ser humano. Sin embargo, estos requerimientos son solicitados vía mensaje de texto o conversaciones informales, ya que no se encuentran presentes en documentos formales o en contratos escritos, lo que se presta para ir variando o modificando los requerimientos conforme transcurre la relación.

Aunado a lo anterior, los entrevistados comentan las "irregularidades" (o arbitrariedades) en que incurren los distribuidores en cuanto a la evaluación de los productos, previo a ingresarlos al supermercado, en razón de que relatan que algunas veces los proveedores llevan los bienes al distribuidor y estos son rechazados debido a supuestos incumplimientos de los requerimientos técnicos o cuestiones de calidad. Pero los productores señalan que se presentan al día siguiente para revisión, con el mismo producto sin realizarle ningún cambio, y esta vez sí son aceptados por el distribuidor. Del mismo modo, se indica que si hay mucha oferta de producto o se cuenta con producto de sobra, los estándares de calidad son más altos y rígidos, es decir, los distribuidores son más minuciosos a la hora de revisar el producto. No obstante, cuando la oferta es baja o existe escasez de determinado producto, los estándares son menos exigentes y se admiten calidades inferiores. En esta misma línea, también se resalta el alegato de los productores entrevistados relativo a la diferencia en cuanto a las exigencias de calidad al comparar la situación de los productos nacionales con los importados. Para estos últimos no se requiere un respeto riguroso de las normas técnicas, lo que conlleva que el distribuidor parece no tener problemas en recibir el producto internacional de una muy mala calidad, mientras que la calidad exigida a los productores nacionales es muy estricta.

Sobre estos aspectos, se menciona en las entrevistas:

> Las promociones, la calidad exagerada, bueno… calidad exagerada entre comillas porque ya te expliqué: al final uno no entiende, y la tercera sería el tipo de pedidos que hacen ellos porque ellos te piden la mercadería, qué sé yo,

> el día anterior te hacen un pedido y fluctúa demasiado, entonces así un día te pueden pedir 20 cajas, al otro día pueden ser 200, entonces ellos piensan que usted tiene una refri [nevera], abre, saca y ya; no es así jamás, eso ellos no lo tienen en cuenta. (Entrevista a proveedores agrícolas de supermercados, 2 de abril de 2019)

Con relación a la organización de los productos en los anaqueles o cámaras de refrigeración, no se observan inconvenientes en cuanto a la ubicación de los productos perecederos dentro del supermercado, ya que usualmente tienen sus espacios muy definidos dentro del local para todos los productores agrícolas. Lo anterior también es relevante, en cuanto los productores entrevistados reportan que una vez que el producto aprueba los requerimientos técnicos y se concreta la venta, los proveedores se desentienden de la administración interna de los productos, ya que es el distribuidor quien se encarga de toda la organización en sus propios locales.

Acerca de la morosidad en el pago, no existe consistencia en cuanto a los plazos que tiene el distribuidor para realizarlo. Algunos productores entrevistados mencionan que es cada diez días, otros cada quince días, y hasta se llega a hacer alusión a plazos de pago de un mes. De lo anterior, si bien no se determina exactamente el tiempo de pago de la obligación, sí se evidencia que este no se efectúa contra la entrega periódica del producto; usualmente se concede un plazo en que quedan créditos pendientes al cobro. Esta situación afecta a los productores debido a que requieren el dinero para la actividad de producción de los alimentos.[21]

En esta misma línea de ideas, no existe orden en cuanto a la forma y el medio para realizar los pedidos de productos perecederos. De las entrevistas se desprende que muchas veces los pedidos son solicitados vía mensaje de texto, por medio de la aplicación de WhatsApp, donde solicitan la cantidad de producto que necesita el distribuidor semanalmente. Se agrega en las entrevistas que debido a la informalidad anterior se realizan en muchas ocasiones pedidos de forma tardía, así como variaciones de la cantidad de pedido, algunas veces solicitando muchas unidades y otras veces muy pocas.

En este sentido, ante la consulta de si los intercambios entre las partes suceden mediante correo electrónico o por fotos, etc., aunque no haya un contrato escrito, un trabajador de un supermercado menciona:

> Generalmente así es. […] Eso se maneja por oficinas centrales directamente con el proveedor. Ya cuando haya una negociación y ambas partes están conformes con lo que negociaron, ahí ya empiezan a mandar por vía correo,

21. En la entrevista realizada el 2 de abril del 2019, el proveedor B se refiere a la cuestión de la siguiente manera: "Hay un dicho que dice que el cultivo no espera, la plata no está esperando a que vos vendas en quince días para aplicarle lo que ella necesita, ella lo ocupa ya. Entonces, sí, claro que hay una afectación y grande".

> fotos y todo. [Indican que] a partir de tal fecha tal proveedor ingresa, va a tener esto, esto y esto. Tantas unidades van a entrar de esto, con tal fecha de vencimiento. El proveedor va a asumir de tal manera, o el proveedor no va a asumir la merma. Todos esos términos de negociaciones [se dan] en las entrevistas que se hacen con el encargado del área de allá de mercadeo. A nosotros nada más nos dicen: "Estos son los pasos a seguir". (Entrevista a trabajador de supermercado, 1 de abril de 2019)

Relacionado con lo anterior, es relevante resaltar que otro elemento de estudio en el presente trabajo es la falta de control y orden en cuanto a la cancelación de los pedidos, ya que constantemente esta se da con escasa antelación, generando una desventaja para el productor al tratarse de productos agrícolas y perecederos. Se resalta el hecho de que muchas veces les cancelan el pedido intempestivamente, sin ningún tipo de compensación a cambio, implicando gastos operativos y pérdidas de producto para el proveedor, lo que tiene una repercusión económica importante.

Una vez que los productos ya no son requeridos por el distribuidor minorista, al ser perecederos, el proveedor debe buscar una solución rápida para colocarlos en otros sectores del mercado, lo cual también genera gastos operativos. Se relata en las entrevistas que usualmente los productores se dirigen a CENADA para vender su producto. Para comprender la gravedad de lo anterior, debe considerarse que usualmente son pedidos relativamente importantes en cantidad, por lo que, según los entrevistados, al vender el producto en CENADA, si existía mucha oferta en ese momento, el precio de este se reduce, perjudicando a los productores. Lo anterior acontece de forma cíclica, debido a que al ser comprado el producto a un precio muy bajo en CENADA, posteriormente los supermercados utilizan ese precio de referencia para el pago de ese producto a los proveedores, tal como se indicó antes. Al final, para el distribuidor resulta ventajoso porque compra a un precio menor, pero la calidad para el consumidor, el funcionamiento del mercado y la economía del productor se ven seriamente afectados.

Del análisis de las entrevistas se concluye que no existen sanciones a nivel monetario, es decir que no se cobra ningún tipo de multa a los productores que no se adhieren o cumplan con las cuestiones determinadas por parte de los distribuidores minoristas de alimentos. No obstante, sí se presentan sanciones que se pueden catalogar como "estratégicas" y que no son tan evidentes, ya que se dan prácticas en las cuales se los castiga con menores pedidos de producto, se les hacen requerimientos más grandes a otros proveedores con los que no han tenido inconvenientes, entre otros. Por lo anterior, se hace constante referencia al miedo a actuar por parte de los productores, especialmente para actuar a nombre propio, debido a que la consecuencia de enfrentarse a los distribuidores minoristas y a sus prácticas puede significar perder clientes y perder el acceso al mercado. Esto genera, como ya se mencionó, que las partes del contrato no recurran a los tribunales de Justicia. Una alternativa es que los productores ante un conflicto

recurran a cámaras comerciales o representantes, tanto de corporaciones como de cooperativas.

Finalmente, como consecuencia de todo lo expuesto y debido a la falta de planificación y de formalidad en la ejecución de la relación contractual, los productores sufren a raíz de las prácticas que podrían calificarse de abusivas y desleales, las cuales en algunas ocasiones les impiden contar con suficiente producto para suplir a los distribuidores, o invertir en gastos operativos. Esto genera el aumento de los costos de producción, el encarecimiento de los productos y que los precios resulten más ventajosos para el distribuidor que para el productor o para el consumidor final.

En este sentido, el presente trabajo encuentra su justificación en que existe una problemática de hecho que el derecho desatiende, ya que se impacta directamente el acceso que tienen las personas a los alimentos, tanto en calidad como en cantidad. Esta constatación preliminar se traduce en una afectación en la realización del derecho humano a la alimentación, dado el incremento de prácticas que podrían ser calificadas como desleales en el contexto de la relación contractual entre el distribuidor minorista de alimentos y sus proveedores agrícolas. En otras palabras, el funcionamiento del mercado en el que se desenvuelven el productor y el distribuidor minorista tiene un marcado impacto en las condiciones prácticas del derecho humano a la alimentación y en la seguridad alimentaria y nutricional.

Las entrevistas realizadas ponen de relieve que, en la realidad costarricense, el desequilibrio en la relación contractual de distribución afecta la estabilidad económica de los proveedores. No resultaría extraño que esta constatación también sea común a la realidad hondureña. Sin duda, al afectarse la viabilidad económica de las empresas agropecuarias que proveen a los supermercados, estas se vuelven más vulnerables al entorno de mercado (incluido el mercado internacional).

De esa forma, al afectarse la estabilidad y sostenibilidad financiera de los productores agropecuarios locales, no resulta descabellado considerar que la vulnerabilidad alimentaria podría estar acrecentándose. En efecto, el debilitamiento económico de los productores agropecuarios podría implicar una mayor vulnerabilidad alimentaria del país, en su conjunto. Esto, debido a la mayor dependencia relativa de las importaciones de alimentos.

Se puede apreciar la manera como las relaciones contractuales de distribución, regidas por un derecho general de los contratos comerciales, inciden así en la seguridad alimentaria. Por vía del incremento en la vulnerabilidad, se disminuye la seguridad y, por ende, se ve afectada la realización del derecho humano a la alimentación. Ello plantea la necesidad de revisar, entre otros, el rol de los grandes distribuidores minoristas de alimentos.

La tecnología moderna, la cual está al alcance de la población, ha empezado a facilitar el surgimiento de nuevos modelos de organización del mercado o a potenciar otros que ya existían. Se habla de una economía colaborativa, la cual podría disminuir el peso relativo de los distribuidores, acercando los productores a los consumidores finales.

4. Breve análisis prospectivo sobre las implicaciones de los esquemas de economía colaborativa en la distribución de alimentos

En los últimos años, la cadena de distribución tradicional de alimentos ha sido objeto de una constante evaluación con el propósito de adaptarla a las nuevas condiciones de mercado, especialmente de consumo, impactadas por el uso de herramientas en línea. Mediante el empleo de plataformas virtuales para la comercialización de alimentos, se genera la posibilidad de incrementar los márgenes de beneficio y de acceder a un mercado más grande y variado, estableciendo una relación directa, o de corta intermediación, entre productores y consumidores.

En la revista N.º 12 de la Red Europea de Desarrollo Rural se utiliza la frase "cadena de suministro corta" o *short value chain* para referirse a la distribución de alimentos con poca o ninguna intermediación, reconociendo además las características siguientes:

> a) La distancia entre el productor y el consumidor (proximidad) debe ser lo más corta posible; b) el número de intermediarios que intervienen en la cadena de suministro debe ser el mínimo posible y c) el conocimiento y la comunicación entre el productor y el consumidor deben fomentarse al máximo, desde el momento en que el reconocimiento y la estimación de la "narrativa" que hay detrás del producto añaden valor a la compra del consumidor y permiten desarrollar la lealtad a largo plazo y la relación con los productos. (Red Europea, 2012: 5)

Los esquemas de negocio basados en la *economía colaborativa* constituyen una alternativa emergente de comercialización que se apoya considerablemente en el acceso a las tecnologías de comunicación por parte de los productores y consumidores, en una relación de oferta y demanda que redistribuye positivamente la capacidad disponible, tanto productiva como de distribución, y mejora la posición del productor en el mercado, obteniendo beneficios económicos de sus activos infrautilizados.

Siguiendo a Ana Galeano Revert y José P. García-Sabater (2016: 88), "en este modelo de negocio, la oferta de producto no permite su escalabilidad [y se caracteriza por] la triple sostenibilidad [entendida como una propuesta sostenible] financieramente, medioambientalmente y socialmente; por la existencia de una producción colaborativa a través de prácticas de trabajo abiertas y descentralizadas", y el contacto permanente y colaborativo entre consumidores y productores mediante una base tecnológica, fenómeno que no está presente en los modelos tradicionales de comercialización. Este tipo de intercambio comercial ha pasado de ser un fenómeno marginal y desconectado para convertirse en uno global e

interconectado que también está impactando los entendimientos tradicionales del negocio de los alimentos.

El cambio de comportamiento económico de consumo en este entorno afecta la cadena de valor tradicional y presiona a las compañías a evolucionar sus modelos de negocios a otro estándar, abandonando la simple intermediación y facilitando una plataforma hacia modelos de servicios que impulse las transacciones con clientes que se conectan unos con otros.

El Grupo de Políticas Públicas y Regulación del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación de España (2016) mediante el *Informe sobre economía colaborativa* establece que, a 2016, los sectores más afectados en ese país por el fenómeno de la economía colaborativa eran el transporte público, el sector inmobiliario (alquiler de espacios, oficinas y garajes), el sector turístico y restaurantes, el sector financiero, la educación, los servicios profesionales, de logística, hostelería, cuidado de mascotas, entre otros. A la fecha, se conocen algunas experiencias de regulación normativa en Estados Unidos, Francia, España, Alemania, Reino Unido.

Particularmente en el caso de estudio, ni Honduras ni Costa Rica cuentan con normativa específica para la regulación del conjunto de negocios basados en economía colaborativa. Como se ha establecido en este estudio, en ambos países las relaciones comerciales siguen desarrollándose en el marco de la libertad contractual garantizada en los códigos de comercio respectivos, a pesar de que sí existen evidencias en ambos contextos de la existencia de este tipo de esquemas comerciales, casi en los mismos sectores señalados por el informe del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación de España.

En cuanto a la relación del fenómeno de la economía colaborativa con la distribución de alimentos, si bien no existe aún suficiente información empírica que refleje impactos en la relación entre distribuidores y consumidores, sí es importante exponer algunas consideraciones que en el tiempo puedan servir para determinar las posibles modificaciones en las relaciones económicas de distribución y el potencial para lograr un acercamiento significativo entre productores agropecuarios y consumidores finales de alimentos.

En ese sentido, tal como se ha expuesto precedentemente, tanto en Costa Rica como en Honduras se identifican prácticas comerciales desequilibradas en la cadena de distribución de alimentos, sin que pueda probarse el posible impacto o afectación al consumidor final. Este último tiene el rol de adquirir los alimentos, eligiendo entre la oferta controlada por los intermediarios, en el marco de una aparente competencia efectiva. Lo anterior, sin perder de vista que entre todos los agentes que conforman la cadena de distribución alimentaria los productores son los menos preparados y organizados para dar respuesta a los cambios del entorno económico, lo que los coloca en una posición de mayor desventaja.

Un estudio elaborado en 2015 por la Oficina Comercial de Chile en Miami (Prochile, 2015) sobre el canal de distribución y venta *online* de alimentos en los

Estados Unidos indica: "los hábitos de compra del consumidor americano están cambiando, los nichos de compra *online* en la categoría de *grocery* están ganado terreno en un escenario donde gigantes como Amazon compiten día con día con los costos de infraestructura y logística. Entre 2013 y 2018 se estima que la venta online de la categoría *grocery* aumentará a una tasa de 21,1%, llegando a casi 18 mil millones de dólares en comparación al 3,1% anual en que lo harán la venta offline en el mismo período".

La introducción de este tipo de esquema de negocio en la región centroamericana posiblemente suponga un reacomodo de las actuales reglas del juego y, a la vez, requerirá que los productores de alimentos asuman retos en relación con los márgenes de los productos y los costos de logística de la industria. Igualmente, necesitará la debida apropiación de la plataforma mediante la cual se ofrecerán productos al consumidor y la debida justificación para el consumidor de la preferencia de la adquisición online, como elemento diferenciador que motive su opción de compra.

5. Conclusiones

Del presente trabajo se desprenden tres conclusiones:

1) Se ha logrado confirmar que las realidades jurídicas que se presentan en Costa Rica y Honduras, en relación con el tema de estudio, tienen grandes similitudes. No existe una legislación especial que regule la temática, siendo esta objeto de tutela por parte del derecho mercantil (ordinario). Esto significa que no existe una legislación que tome en cuenta el desequilibrio en las relaciones ni la vulnerabilidad comercial que ese desequilibrio genera.
2) En relación con las situaciones fácticas y el presumible impacto del desequilibrio en la relación contractual entre los distribuidores y sus proveedores, es necesario profundizar más la investigación para poder obtener conclusiones categóricas. No obstante, en el estudio de campo realizado en Costa Rica se ha podido vislumbrar un panorama en el cual la fuerza que ejercen los distribuidores sobre sus proveedores es tal, que se aprecia una gran reserva por parte de estos últimos al narrar sus vivencias, e incluso se observa una actitud temerosa en algunos de ellos. Es presumible, sin que aún haya sido objeto de constatación, que esta reacción se origine en un sentimiento de vulnerabilidad comercial, la cual puede incidir en una vulnerabilidad alimentaria, al verse afectada la sostenibilidad económica de los productores agropecuarios. Esta vulnerabilidad alimentaria puede provocar fácilmente un debilitamiento de la seguridad alimentaria de los países de la región.

3) No existe aún suficiente información empírica que refleje impactos en la relación entre distribuidores y consumidores, al emplearse esquemas de economía colaborativa en la distribución de alimentos. Se requiere una mayor observación del fenómeno para determinar sus posibles modificaciones y el potencial para lograr un acercamiento significativo entre productores agropecuarios y consumidores finales de alimentos.

6. Referencias

Behar-Touchais, M. y G. Virassamy (1999), *Les contrats de la distribution*, París, LGDJ.

British Institute of International Comparative Law (2012), *Models of Enforcement in Europe for Relations in the Food Supply Chain*, Londres (disponible en *http://www.anilact.pt/documentos/hlf001.pdf*).

Camacho, A. y C. Cordero (2001), "Más x Menos a examen", *El Financiero*, Costa Rica (disponible en *http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2001/agosto/04/negocios1.html*).

Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria *et al.* (2017), "Actualización y fortalecimiento de las buenas prácticas comerciales", anexo VIII, firmado por proveedores: CACIA, Walmart, Perimercados, Automercado, Pequeño Mundo, Megasuper, Pricesmart, Grupo Bata, Ministra de Economía, Industria y Comercio (testigo de honor) y segunda vicepresidenta de la República (testigo de honor), Costa Rica (disponible en *http://www.cacia.org/wp-content/uploads/2017/12/Anexo-VIII-final-con-firmas-completas.pdf*).

Camareno, J. y S. Lezcano (2016), "Estudio de prefactibilidad para la remodelación de las instalaciones del mercado ecológico El Guayaboy: definición de una estrategia de operación", tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Gerencia de Proyectos de Desarrollo, ICAP (disponible en *http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2016/43.%20Camareno%20P%C3%A9rez,%20Johnny.pdf*).

CDPC (2012), *Estudio sobre el sector de los supermercados en Honduras: Distrito Central y San Pedro Sula*", Honduras (disponible en *https://www.cdpc.hn/sites/default/files/Privado/estudios_mercado/Estudio%20Sectorial%200023.pdf*).

Cepal (2002), "Seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe", División de Desarrollo Social (disponible en *https://dds.cepal.org/san/marco-conceptual*).

Chacón Cascante, A. (2014), "Estado de la agricultura: XXI Informe del Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible" (disponible en *https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/021/ambiente/Chacon_Cascante_Agricultura.pdf*).

Ciamba, G. y A. Tajani (2019), "Directiva (UE) 2019/633 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 relativa a las prácticas comerciales desleales en las relaciones entre empresas en la cadena de suministro agrícola y alimentario" (disponible en https://eur-lex.

Collart Dutilleul, F. y P. Delebecque (2015), Contrats Civils et commerciaux, París, Dalloz.

Consumers International (2012), La relación entre los supermercados y los proveedores ¿Cuáles son las consecuencias para los consumidores? Resumen del informe principal, Madrid (disponible en http://www.promarca-spain.com/pdf/130115_relationship_between_supermarkets.pdf).

Cordero, R. (2007), "El orgullo de decirle no a un gigante", El Financiero, Costa Rica (disponible en http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2007/abril/15/entrevista.html).

Domper Rodríguez, M.L. (2013), Análisis económico de la sentencia del Tribunal de la Libre Competencia respecto del comportamiento de los supermercados (sentencia N.º 9/2004, AGIP-D&S), Santiago de Chile (disponible en https://lyd.org/wp-content/uploads/2015/02/pp-267-302-Analisis-economico-de-la-sentencia-del-Tribunal-de-la-Libre-Competencia-respecto-del-comportamiento-de-los-super-MDomper.pdf).

Galeano Revert, Ana y José García-Sabater (2016), Modelo de negocio de economía colaborativa en la venta al por menor: caso de estudio en el sector de la alimentación, Departamento de Organización de Empresas, Universidad Politécnica de Valencia (disponible en https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/402/GALEANO%20y%20GARCIA%20SABATER.pdf).

González Ballar, R. (s/f), Vulnerabilidad, Costa Rica, Instituto de Investigación en Derecho Alimentario (disponible en https://inida.org/derecho-alimentario-vulnerabilidad).

González Chávez, H. y A. Macías Macías (2007), "Vulnerabilidad alimentaria y política agroalimentaria en México", Desacatos. Revista de ciencias sociales, Nº 25 (disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5858807).

Grupo de Políticas Públicas y Regulación del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación de España (2016), Informe sobre economía colaborativa (disponible en https://www.aeit.es/sites/default/files/migrate/content/downloads/20160608_informe_economia_colaborativa_9720405c.pdf).

Malaurie-Vignal, M. (2006), Droit de la distribution, París, Dalloz Sirey.

Monge Dobles, I. (2014), Curso de derecho comercial, San José, IJSA.

Prochile (2015), "Canal de distribución y venta online de alimentos en Estados Unidos" (disponible en https://www.prochile.gob.cl/wp-content/uploads/2016/01/Canal_EEUU_Ecommerce_Alimentos_2015.pdf).

Red Europea de Desarrollo Rural (2012), "Los alimentos locales y las cadenas de suministro cortas", Revista Rural de la UE, N.º 12 (disponible en

https://enrd.ec.europa.eu/sites/enrd/files/3E989F15-DBB7-D377-4D95-796A97416053.pdf).

Ritzenthaler, A. (2016), *Les circuits de distribution des produits alimentaires*, París, 2016.

Romero Pérez, J. (2012), "Regulación jurídica contractual de la distribución comercial", Revista de Ciencias Jurídicas, 129 (disponible en https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/10423/9788).

Salas Murillo, O. (2011), "Seguridad alimentaria y nutricional: expertos critican políticas sobre seguridad alimentaria del país" (disponible en https://www.ucr.ac.cr/noticias/2011/06/29/seguridad-alimentaria-y-nutricional.html).

Torrealba Navas, F. (2018), "Contratos especiales civiles y mercantiles", mimeo.

Villalobos, N. (2017), "MEIC estimula Código de Buenas Prácticas Comerciales", El País, Costa Rica (disponible en https://www.elpais.cr/2017/11/27/meic-estimula-codigo-de-buenas-practicas-comerciales).

Capítulo 10

Medición de la inseguridad alimentaria en los hogares pertenecientes a la zona rural de la cuenca del río Paute de la provincia del Azuay, Ecuador*

Otilia Vanessa Cordero-Ahiman, Jorge Leonardo Vanegas-Ruiz, Luis Rodrigo Mendieta Muñoz, Pablo Aníbal Beltrán Romero y María Elena Quinde Lituma

1. Introducción

En el mundo, cerca de 2.000 millones de personas padecen inseguridad alimentaria moderada o grave por la falta de acceso regular a alimentos nutritivos y suficientes *(FAO et al.*, 2019). El número de personas que padecen hambre ha aumentado a casi 821 millones (FAO, FIDA *et al.*, 2018) y en América Latina y el Caribe a 39,3 millones, siendo las personas que viven en las zonas rurales las que tienen mayor riesgo de padecer inseguridad alimentaria (FAO, OPS *et al.*, 2018), afectado el cumplimiento del objetivo hambre cero para 2030. En efecto, el 46% de las personas en el mundo padecen hambre (FAO *et al.*, 2019).

En América Latina y el Caribe, la inseguridad alimentaria está relacionada con el insuficiente acceso y disponibilidad de alimentos por parte de las personas debido a su bajo poder adquisitivo, ya que el 30,7% de las personas vive en estado de pobreza (FAO, OPS *et al.*, 2018). Además, los países de ingresos bajos se enfrentan a incrementos del hambre como consecuencia de la reducción del crecimiento económico (FAO *et al.*, 2019). En Ecuador, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, el problema alimentario de las personas está ligado a satisfacer sus necesidades, debido a la dificultad de acceder a la canasta

* Esta investigación es financiada por la Dirección de Investigación de la Universidad de Cuenca (DIUC).

básica de alimentos por la cual el 24,5% de la población vive en pobreza, lo que afecta el cumplimiento del objetivo hambre cero para el 2030 (INEC, 2018).

Todas las personas deben tener acceso físico, social y económico a alimentos seguros, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, con el fin de llevar una vida activa y saludable (FAO, 2009; Singh, 2017). Sin embargo, se ha demostrado que la inseguridad alimentaria afecta muchas dimensiones del bienestar causadas por factores tales como desbalances macroeconómicos, crecimiento poblacional, pobreza, desigual, distribución de los alimentos al interior de los hogares, entre otros (Smith y Subandoro, 2007; Shariff y Khor, 2008). En este escenario desafiante, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2019) está fomentando un enfoque moderno multisectorial que concibe la seguridad alimentaria desde la perspectiva de los sistemas alimentarios. El enfoque de sistemas alimentarios entiende el concepto de seguridad alimentaria no solo desde la perspectiva de la oferta de alimentos, sino también desde la demanda para evaluar el estado nutricional de la población. Por esta razón, la medición de la inseguridad alimentaria puede facilitar el desarrollo de políticas para mejorar la salud de la población (Lo *et al*., 2012; Hinrichs 2013; Cordero-Ahiman, Santellano-Estrada y Garrido, 2017); además, es clave para tomar decisiones y disminuir la inseguridad alimentaria. Por ello, es de vital importancia medirla desde lo regional, nacional y a nivel de hogares. En este contexto, se pretende evaluar la inseguridad alimentaria en los hogares pertenecientes a la zona rural de la cuenca del río Paute, de la provincia de Azuay en el Ecuador. El presente trabajo se divide en cinco apartados. En el segundo, se presenta una descripción del marco teórico. En el tercero, se revisa la metodología empírica a utilizar. En el cuarto, se reportan los resultados y la discusión. Finalmente, en el quinto se concluye.

2. Marco teórico

El uso del concepto de seguridad alimentaria ha evolucionado conforme va pasando el tiempo. Se remonta a 1970, a partir de la crisis mundial energética y alimentaria fruto de la falta de disponibilidad de alimentos. En ese momento, la disponibilidad de alimentos se consideró un componente clave de la seguridad alimentaria (Babu, Gajanan y Sanyal, 2014; Singh, 2017). En 1990, toma fuerza la importancia del tema nutricional y la complejidad del concepto por su carácter multidimensional. En la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, se dio una definición más desarrollada: la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos, seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias

para llevar una vida activa y sana (FAO, 1996; BID, 2019). En contraste con el concepto de seguridad alimentaria, la inseguridad alimentaria se da cuando todas las personas en todo momento no tienen acceso físico y económico a alimentos suficientes o adecuados, seguros y nutritivos para satisfacer sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para una vida activa y saludable (Phillips y Taylor, 1990; Agidew y Singh, 2018).

En este contexto, la seguridad alimentaria es un factor crucial para el crecimiento sostenible a largo plazo de un país, por cuestiones de bienestar humano y productividad económica (Omotesho y Adbulazeez, 2010; Kumar, Ahmad y Sharma 2017; Singh, 2017); además de constituirse en un principio orientador del desarrollo de un país (Aliaga y Chaves-Dos Santos, 2014). Es muy probable que la seguridad alimentaria pueda aumentar la eficiencia de trabajo y la productividad de los pueblos, ayudando al desarrollo económico de un país (Scanlan, 2001). Existen factores que juegan un papel importante para mantener la seguridad alimentaria a nivel de los hogares y de un país; factores asociados significativamente con edad, sexo, crecimiento de la población, accesibilidad al mercado, acceso al crédito, costo de cultivo, alfabetización de los agricultores, políticas gubernamentales, entre otros (Kumar y Sharma, 2013; Kumar, Sharma y Ambrammal, 2014; Singh, Ahmad y Sharma, 2017).

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional abarca cuatro dimensiones; disponibilidad física de los alimentos a través de la producción y abastecimiento de alimentos a nivel nacional y local; el acceso físico, económico y social a los alimentos suficientes para consumo y alcanzar una vida aceptable; la utilización biológica de los alimentos en nutrición e inocuidad, y el estado de salud de las personas para una adecuada selección y manejo de los alimentos por parte de la población a fin de asegurar una nutrición cultural y biológicamente suficiente y, mediante la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores, asegurar que todas las personas tengan en todo momento un estado de seguridad alimentaria y nutricional (FAO, IALCSH y AECID, 2018).

3. Metodología

La población bajo estudio está ubicada en el área rural de la provincia de Azuay. De esta forma, se busca dar respuesta a la hipótesis planteada: ¿en el área rural de la cuenca del río Paute de la provincia de Azuay existe inseguridad alimentaria? Para el análisis, recolección y procesamiento de datos se ha realizado un trabajo de campo. Los hogares encuestados se definen mediante el método de muestreo aleatorio estratificado con afijación proporcional, sobre la base del Censo 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). De acuerdo

con el tamaño de la muestra, se aplicaron 383 encuestas a los hogares de las zonas rurales en estudio. El cuestionario de la encuesta se aplicó de forma directa para asegurar información oportuna y de calidad en los resultados. Además, en la encuesta aplicada se ha incluido el cuestionario de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) para evaluar de forma descriptiva los niveles de inseguridad alimentaria en los hogares de estudio.

En primer lugar, una de las medidas que se utiliza es el alfa de Cronbach para evaluar la consistencia interna de la ELCSA. Los valores pueden variar entre 0 (sin consistencia interna) y 1 (consistencia interna perfecta); cuando el valor de alfa de Cronbach es igual o mayor que 0,85 se indica la consistencia interna de una escala (FAO y ESA, 2012). Por lo demás, esta prueba se basa en un método lineal y asume que el cambio en intensidad o dificultad entre las preguntas es constante a través de toda la escala; en este estudio el valor de alfa de Cronbach fue aproximadamente 0,87. Por lo tanto, para validar la confiabilidad y aplicación de la ELCSA en las encuestas de los hogares esta medida se expresa de la forma:

$$\alpha = \frac{k}{k-1}\left[\frac{\sigma_t^2 - \sum_{i=1}^{k}\sigma_i^2}{\sigma_t^2}\right] \qquad (1)$$

En segundo lugar, para explicar la inseguridad alimentaria se aplica un modelo logit binomial (MLB) de elección discreta, que se divide en dos categorías y se codifica 0 y 1 (Gujarati, 2003; Greene, 2003). La especificación binaria logística es adecuada a los modelos cuando las variables endógenas son dicotómicas. En esta alternativa del enfoque modelado, la inseguridad alimentaria como variable dependiente fue medida usando 1 o 0, donde 0 representa seguridad alimentaria (0 = Si), y 1 representa inseguridad alimentaria (1 = No).

La regresión latente de la inseguridad alimentaria Y_i^* se expresa como:

$$Y_i^* = X_i\beta + \epsilon_i \qquad (2)$$

donde Y_i^* es la variable no observable, X_i es un conjunto de variables explicativas, β es el vector de parámetros a ser estimados; y ε_i es un término de perturbación aleatoria. La variable dependiente categórica (inseguridad alimentaria) está en función de un conjunto de variables explicativas. Los parámetros del modelo son estimados usando el método de máxima verosimilitud (MLE, por su sigla en inglés) y mediante el programa estadístico Stata/IC15.0*.

La forma funcional del modelo se especifica de la siguiente manera (Gujarati, 2003):

$$P(Y_i = 1) = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_i X_i)}} \qquad (3)$$

La ecuación (3) se puede escribir como:

$$P(Y_i = 1) = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}} \qquad (4)$$

La ecuación (4) es la función de distribución acumulativa. Donde $P(Yi = 1)$ es la probabilidad de que un hogar tenga inseguridad alimentaria, Z_i es la función de un vector de n variables explicativas. Si $P(Yi = 1)$ es la probabilidad de tener inseguridad alimentaria, entonces $1 - P(Yi = 1)$ representa la probabilidad de presentar seguridad alimentaria y se expresa como:

$$1 - P(Y_i = 1) = \frac{1}{1 + e^{-Z_i}} \qquad (5)$$

$$e^{-Z_i} = \frac{P(Y_i = 1)}{1 - P(Y_i = 1)} \qquad (6)$$

La ecuación (6) es la razón de probabilidades, la relación de probabilidad de que un hogar presente inseguridad alimentaria ante la probabilidad de que tenga seguridad alimentaria. Si se toma el logaritmo natural de la ecuación (6), se expresa como:

$$L_i = ln\left[\frac{P(Y_i = 1)}{1 - P(Y_i = 1)}\right] = Z_i \qquad (7)$$

donde L_i es el logaritmo natural de la razón de probabilidades, siendo lineal en las variables explicativas y en los parámetros. El modelo logit, al introducir el término de error estocástico (u_i), se escribe:

$$Z_i = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \cdots + \beta_n x_n + u_i \qquad (8)$$

donde β_0 es un intercepto, β_1, β_2 ... β_n son un vector de parámetros desconocidos a ser estimados, x_i es un vector de variables explicativas relevantes del hogar, y u_i es el término de error estocástico.

4. Resultados y discusión

4.1. Análisis descriptivo

En este apartado se presentan los resultados provenientes del levantamiento de información en los hogares pertenecientes a las zonas rurales de la cuenca del río Paute de la provincia del Azuay. En promedio, un hogar está compuesto por 3,84 miembros con una edad promedio de 47 años. De las jefas y los jefes de hogar, el 60% son hombres, mientras que el 40% son mujeres y, en la mayoría de los hogares, jefas y jefes del hogar son casados (61,88%). El nivel de educación de jefas y jefes del hogar es bajo (8% no tienen educación y 67,36% tienen educación primaria). Con respecto a la situación económica, en promedio el ingreso y el gasto total mensual del hogar son de aproximadamente 300 y 226 dólares estadounidenses, respectivamente. Las canastas analíticas (canasta familiar básica [CFB], canasta familiar vital [CFV]) están constituidas por alrededor de 75 productos que son necesarios para satisfacer las necesidades básicas del hogar considerado en alimentos y bebidas, vivienda, indumentaria, y misceláneos (INEC, 2019). La CFB tiene un costo de 715,83 dólares y la CFV alcanza un costo de 500,11 dólares a nivel nacional en junio de 2019. El poder adquisitivo de los hogares en estudio es bajo para el consumo de un conjunto de bienes y servicios imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas del hogar.

De acuerdo con los resultados, la mayoría de los hogares que pertenecen a las zonas rurales reciben el agua a través de una junta o proyecto de agua (62,66%); además, solo el 1,83% de los hogares utiliza agua de pozo. En términos de saneamiento, el 64,23% de las personas disponen un servicio higiénico conectado a red pública de alcantarillado, 31,85% tienen conectado a pozo séptico y solo 1,57% no tiene acceso a este servicio. Estos resultados coinciden con lo expuesto por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que indica que en 2015 las personas que viven en áreas rurales tienden a no tener acceso a una fuente de agua mejorada (alrededor del 16%), instalaciones de saneamiento (alrededor del 50%) y es menos probable que tengan tuberías.

Finalmente, con referencia a los servicios de luz eléctrica e internet, la mayoría de los hogares tiene acceso al servicio de luz eléctrica (98,17%) en comparación con el no acceso a internet (53,26%). Por otro lado, se evidencia que solo el 12,89% de las personas son beneficiarias de las transferencias monetarias condicionadas a través del Programa Bono de Desarrollo Humano (BDH). Este programa está condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades por parte de los hogares en salud, educación, vivienda, erradicación del trabajo infantil y acompañamiento familiar. En este sentido, según la percepción de los hogares pertenecientes a la zona rural de la cuenca del río Paute de la provincia del Azuay, la inseguridad alimentaria es baja a nivel de hogar.

A continuación, se presentan los estadísticos descriptivos de la inseguridad alimentaria, de las variables explicativas y de los niveles de inseguridad alimentaria (cuadro 1).

Cuadro 1. Análisis descriptivo de los hogares rurales

Variables	Descripción		
Cuantitativas		Media	Desviación estándar
Ingreso total	Ingresos totales en dólares	299,79	203,99
Gasto total	Gastos totales en dólares	226,03	166,25
Número de miembros del hogar	Tamaño de un hogar	3,84	1,65
Edad	Edad de la jefa y jefe de hogar	47,20	16,25
Número de cuartos de la vivienda	Total de cuartos que tiene la vivienda	4,90	1,59
Cualitativas			Porcentaje
Género	Género de la jefa y jefe del hogar		
Femenino			39,69
Masculino			60,31
Escolaridad	Nivel de educación de la jefa y jefe del hogar		
Ninguna			7,83
Primaria			67,36
Secundaria			22,45
Superior			2,35
Acceso a las fuentes de agua	Fuente de agua que reciben las viviendas		
Red pública			32,38
Junta o proyecto de agua			62,66
Pozo			1,83
Otro (lluvia)			3,13
Servicio higiénico o excusado	Servicios de saneamiento de la vivienda		

Conectado a red pública de alcantarillado		64,23
Conectado a pozo séptico		31,85
Conectado a pozo ciego		1,57
Con descarga directa al río, lago o quebrada		0,52
Letrina		0,26
No tiene		1,57
Luz eléctrica	Servicio de electricidad	
Acceso		98,17
No acceso		1,83
Internet	Servicio de internet	
Acceso		46,74
No acceso		53,26
Tipo de empleo	Empleo según actividad económica (variables dicotómicas)	
Empleada o empleado / obrera u obrero de gobierno		2,12
Empleada o empleado /obrera u obrero privado		5,51
Cuenta propia		27,11
Obrero/albañil		1,06
Trabajadora o trabajador agropecuario por cuenta propia		11,35
Trabajadora o trabajador agropecuario a salario		1,85
Artesana o artesano		1,85
Ama de casa		59,63
Cultivo de maíz	Producción de maíz	
Siembra		63,97
No siembra		36,03

Información sobre SA	Tiene acceso a información sobre seguridad alimentaria (SA)	
Acceso		36,83
No acceso		63,17
Semillas consumidas	Semillas consumidas por los hogares	
Sí		76,63
No		23,37
Bono de Desarrollo Humano (BDH):	Programa de transferencias monetarias no condicionadas directas a los hogares en situación de pobreza e indigencia	
Beneficiario		12,89
No beneficiario		87,11
Dependiente		
Inseguridad alimentaria en los hogares rurales (percepción)		
Inseguridad alimentaria	1 = No	37,86
Seguridad alimentaria	0 = Sí	62,14

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos, 2019.

Por otro lado, los hogares que respondieron negativamente a todas las preguntas del cuestionario del ELCSA son considerados como *seguros*. Los hogares con menores de dieciocho años que respondieron de forma positiva hasta en cinco preguntas y los hogares sin menores de dieciocho años que respondieron de forma positiva hasta en tres preguntas son considerados como *inseguros leves*. En los hogares con menores de dieciocho años que respondieron de forma positiva de seis a diez preguntas y los hogares sin menores de dieciocho años que respondieron de forma positiva de cuatro a seis preguntas son clasificados como *inseguros moderados*. Por último, los hogares con menores de dieciocho años que respondieron positivamente a once o más preguntas y en los hogares sin menores de dieciocho años que respondieron positivo en siete o más preguntas son clasificados como *inseguros severos*. Las variables se refieren a preguntas subjetivas que permiten al encuestado responder sobre las actividades que realizó durante los últimos tres meses (véase, por ejemplo, Hackett, Melgar-Quinonez y Álvarez Uribe, 2008). En este contexto, la mayor parte de los hogares rurales (56,7%) presentan un nivel leve de inseguridad alimentaria. Por otro lado, el 14,8% son hogares con un nivel de inseguridad moderada e inseguridad severa (cuadro 2).

Cuadro 2. Niveles de inseguridad alimentaria

Niveles	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Seguro	28,46	28,46
Inseguro leve	56,66	85,12
Inseguro moderado	12,53	97,65
Inseguro severo	2,35	100,00
Total	*100,00*	

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos, 2019.

4.2. Análisis econométrico

Los resultados evidencian que los valores correctamente clasificados de la especificación y confiabilidad del modelo estimado representan el 71,03%. En el modelo robusto estimado, se puede observar que el número de cuartos de la vivienda de los hogares, el tamaño del hogar (número de miembros), la escolaridad de la jefa o jefe del hogar (primaria, secundaria y superior), trabajadora o trabajador agropecuario por cuenta propia, producción de maíz, acceso a información sobre seguridad alimentaria y programa del BDH son variables estadísticamente significativas e importantes para explicar la inseguridad alimentaria de los hogares. El tamaño del hogar y el tipo de empleo son las únicas variables que presentan un impacto positivo con respecto a la inseguridad alimentaria. No obstante, las variables ingreso total, gasto total, edad de la jefa o jefe del hogar y las semillas consumidas de la última siembra no resultaron estadísticamente significativas en la estimación del modelo (cuadro 3).

La situación económica de los hogares, *ingreso y gasto total mensual*, no es significativa con respecto a la inseguridad alimentaria. El ingreso tiene un efecto positivo, lo que implica que, a medida que un hogar presente mayor poder adquisitivo, el hogar puede presentar mayor probabilidad de inseguridad alimentaria. No obstante, con la variable *gasto* ocurre lo contrario. El ingreso promedio que perciben los hogares rurales (300 dólares) del estudio se ubica por debajo del salario básico unificado (SBU) (394 dólares).

El *tamaño de la vivienda*, representado por la variable *número de cuartos de la vivienda*, tiene un efecto negativo y es estadísticamente significativo. Este resultado evidencia que un hogar tiene menos probabilidad de presentar inseguridad alimentaria mientras disponga de más habitaciones en su vivienda. Pese a que no se encuentran documentos específicos sobre el tamaño de la vivienda como una variable específica del número de cuartos, se puede observar que está directamente relacionado con la variable *tamaño del hogar* que se define como el número de miembros del hogar.

Cuadro 3. Modelo logit binomial*

Inseguridad alimentaria	Coeficientes	Error estándar robusto	valor-p	Efectos marginales (dy / dx)
Ingreso total	0,001	0,001	0,308	0,0003
Gasto total	-0,002	0,002	0,154	-0,0005
Tamaño vivienda	-0,243	0,093	0,009****	-0,0484
Tamaño hogar	0,166	0,095	0,08***	0,0332
Edad de la jefa o jefe de hogar	0.012	0,010	0,220	0,0024
Educación primaria de la jefa o jefe de hogar	-0.984	0,508	0,053**	-0,2134
Educación secundaria de la jefa o jefe de hogar	-1.078	0,619	0,082**	-0,2324
Educación superior de la jefa o jefe de hogar	1.066	0,913	0,243	0,2047
Trabajadora o trabajador agropecuario cuenta propia	0.955	0,367	0,009****	0,1907
Producción de maíz	-0.684	0,305	0,025****	-0,1364
Información sobre SA	-0.991	0,286	0,001*****	-0,1978
Semillas consumidas	0.511	0,363	0,159	0,1020
Programa BDH	-0.761	0,440	0.084*	-0,1519
Constante	0.859	0,854	0.314	
Log pseudolikelihood =	-187.34			
Number of obs =	321			
Wald chi2(13) =	45,93			
Prob > chi2 =	0.0000			
Pseudo R2 =	0,1191			

* Ver anexo 1 "Descripción de las variables incluidas en la estimación del modelo".
Notas. Nivel de significancia: ** p < 0,10, *** p < 0,05, **** p < 0,01.
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos, 2019.

El *tamaño del hogar* presenta un efecto positivo y significativo, lo que implica que los hogares con un tamaño de familia numeroso tienen mayor probabilidad de ser inseguros a los alimentos que aquellos de menor cantidad de miembros del hogar. De acuerdo con este resultado y con la literatura, el tamaño de la familia se considera uno de los factores demográficos importantes que afectan el estado de inseguridad alimentaria de los hogares (Sikwela, 2008; Gezimu Gebre, 2012). Un aumento de esta variable significa que cuando existen más personas para alimentar, se reduce indirectamente el ingreso per cápita, el gasto per cápita y el consumo per cápita de alimentos (Aidoo, Mensah y Tuffour, 2013). En el área de estudio, tener un tamaño de familia numeroso demanda más alimentos que la mano de obra que contribuye a la producción (Agada y Igbokwe, 2014; Zemedu y Mesfin, 2014; Gemechu, Zemedu y Yousuf, 2016). Además, esta demanda no puede combinarse con el suministro de alimentos existentes de la producción propia, lo cual conlleva a la inseguridad alimentaria de la familia. Este resultado está en conformidad con los estudios de Bogale y Shimelis (2009), Beyene y Muche (2010), Obayelu (2012), Welderufael (2014), Amare y Simane (2017) y Agidew y Singh (2018).

El *nivel de educación* de la jefa y jefe de hogar presenta un efecto negativo y significativo, lo que implica que un hogar tiene menor probabilidad de presentar inseguridad alimentaria a medida que adquiere nuevos conocimientos en

su formación académica. Cuanto más educados sean la jefa y el jefe del hogar, mayor será la probabilidad de educar a los miembros de la familia y mejorar las condiciones de vida. Este resultado coincide con las evidencias teóricas de que la mejora educativa podría llevar a conocer las posibles ventajas de modernizar la agricultura y mejorar la calidad del trabajo. Además, los conocimientos deberían inclinarse por una educación nutricional, especialmente sobre los diferentes grupos de alimentos y las prácticas de diversificación dietética en el hogar (Bukusuba, Kikafunda y Whitehead, 2007), la agricultura, las prácticas agronómicas recomendadas, los insumos agrícolas y la familiarización con la tecnología moderna, que tanto exige el siglo XXI, con el objeto de tener nuevas ideas y promover la difusión de nuevas técnicas en su campo de trabajo. Varios estudios han demostrado la importancia de la educación en el hogar para reducir la inseguridad alimentaria y la malnutrición (Ahmed y Abah, 2014; Welderufael, 2014).

El tipo de empleo *trabajadora y trabajador agropecuario por cuenta propia* implica que un hogar tiene mayor probabilidad de presentar inseguridad alimentaria, dado que los ingresos son bajos y provienen de una labor en el campo, y solo el 1,33% de los hogares están afiliados al Seguro Social Campesino. Además, la producción de calidad y en buen estado se comercializa en los mercados locales lejanos a su comunidad (Diba, Ashenafi y Bikila, 2016). En efecto, una trabajadora o trabajador agropecuario por cuenta propia puede vender sus productos y comprar alimentos del mercado al menor costo posible, lo que puede limitar el acceso a alimentos saludables y nutritivos para el hogar. Estos resultados coinciden con los estudios de Amaza *et al.* (2006), Cordero-Ahiman, Santellano-Estrada y Garrido (2017).

La *producción de maíz* presenta una relación significativa y negativa con la inseguridad alimentaria del hogar. El estudio de Cordero-Ahiman, Santellano-Estrada y Garrido (2017) indica que existe mayor cantidad de alimentos disponibles para el consumo cuando se da una cosecha más grande de maíz en una comunidad rural. Esto implica que un hogar tiene menor probabilidad de presentar inseguridad alimentaria a medida que cultive maíz.

La variable *acceso a información sobre seguridad alimentaria* es estadísticamente significativa y presenta un efecto negativo. Los hogares tienen menor probabilidad de presentar inseguridad alimentaria cuando tienen acceso a información sobre la forma de alimentarse y nutrirse de manera efectiva dentro del hogar. Esta información se puede proporcionar a través de talleres, capacitaciones de profesionales en el área del conocimiento (Helton, Moore y Henrichsen 2018), y otras actividades que estén relacionadas con la alimentación y nutrición. En general, los hogares pueden beneficiarse de información sobre la disponibilidad física de los alimentos en producción y abastecimiento; el acceso físico, económico y social para adquirirlos y alcanzar una vida aceptable; una adecuada selección y manejo de ellos para asegurar una nutrición cultural y biológicamente suficiente.

Los resultados también evidencian que los hogares destinan parte de las *transferencias monetarias no condicionadas* para disminuir la inseguridad alimentaria que

puede existir dentro de ellos. Esta variable presenta un efecto teóricamente consistente y estadísticamente significativo. Los resultados de los programas formales de ayuda económica, asistencia alimentaria y social son consistentes con algunos hallazgos empíricos realizados en muchas partes del mundo (Mabli y Ohls, 2015).

Por otro lado, la variable *edad del jefe hogar* no es estadísticamente significativa, pero se asocia positivamente con el estado de inseguridad alimentaria del hogar rural. Agada e Igbokwe (2014) indican que esta variable determina el nivel de experiencia y el acceso que un hogar podría tener para los recursos disponibles para la producción agrícola y la compra de alimentos. El signo de esta variable se puede explicar por el hecho de que los agricultores mayores no tienen la fuerza laboral requerida para producir más cultivos alimentarios que sus contrapartes (Agidew y Singh, 2018). Existen algunos estudios que solo son consistentes con el signo de la variable de estudio (Bashir, Schilizzi y Pandit, 2012; Aidoo, Osei Mensah y Tuffour, 2013; Welderufael, 2014; Cordero-Ahiman, Santellano-Estrada y Garrido, 2017). Sin embargo, existen otros estudios que muestran una relación significativa de forma directa e inversa entre la edad de la jefa o jefe de hogar y la inseguridad alimentaria (Onianwa y Wheelock, 2006; Omonona y Adetokunbo Agoi, 2007; Arene y Anyaeji, 2010; Bashir, Schilizzi y Pandit, 2012; Fausat Ahmed y Onyemowo Abah, 2014). Estos autores concluyen que la edad de la jefa o del jefe del hogar es independiente en el signo y su significancia con respecto al estado de inseguridad alimentaria. Asimismo, se evidencia que la variable *semillas consumidas de la última siembra* no es estadísticamente significativa, pero se asocia positivamente con el estado de inseguridad alimentaria del hogar rural.

5. Conclusiones

Este estudio mide la inseguridad alimentaria en los hogares pertenecientes a la zona rural de la cuenca del río Paute de la provincia de Azuay en Ecuador. Entre los principales hallazgos se evidencia que la inseguridad alimentaria se incrementa a medida que el tamaño del hogar aumenta en un miembro. En efecto, el aumento del tamaño de los hogares resulta en una mayor demanda de alimentos, lo que requiere un mayor gasto en alimentos y competencia por recursos limitados en la zona de estudio. Además, se crea un desajuste a nivel local entre la demanda de alimentos y el suministro existente de la producción propia de alimentos realizada dentro de la zona. Además, la asociación positiva de la variable *edad* de la jefa o jefe puede explicarse por el hecho de que las agricultoras o agricultores de mayor edad tienen más probabilidad de tener inseguridad alimentaria. Es decir, a medida que la jefa o jefe de familia avanza en edad, la probabilidad de tener inseguridad alimentaria es mayor. El efecto del nivel de educación en la

inseguridad alimentaria de los hogares confirma el importante papel de la variable en la capacidad de generación de ingresos y el nivel de eficiencia en el manejo de los recursos alimentarios del hogar. Este resultado implica la importancia de las inversiones en capital humano para mejorar el estado de la seguridad alimentaria en un área rural. Por otro lado, es importante mencionar que las variables *tamaño de la familia* y *trabajadora o trabajador agropecuario por cuenta propia* son factores que influyen positivamente en la inseguridad alimentaria de los hogares. Con este fin, la promoción de tecnologías de trabajo y la creación de oportunidades de empleo rural debería ser parte de una agenda política para disminuir la situación de inseguridad alimentaria.

Para disminuir la inseguridad alimentaria, el gobierno nacional y el local deberían dar atención y prioridad a las medidas de política pública aplicadas al área rural. Estas políticas deben estar dirigidas a educar y brindar una mejor planificación familiar a través de programas de educación. Por lo tanto, es imperioso que los formuladores de políticas públicas presten atención a las dimensiones de seguridad alimentaria y nutricional para mejorar la calidad de la vida rural. En efecto, comprender las causas de la inseguridad alimentaria les ayudaría a diseñar e implementar políticas y programas más efectivos para la población vulnerable.

6. Anexos

1. Descripción de las variables incluidas en la estimación del modelo

Variables	Tipo	Descripción
Inseguridad alimentaria	Dummy	1 si los hogares presentan inseguridad alimentaria, 0 lo contrario
Ingreso total	Continua	Ingreso total mensual
Gasto total	Continua	Gasto total mensual
Tamaño vivienda	Discreta	Total de cuartos que tiene la vivienda
Tamaño hogar	Discreta	Tamaño de un hogar (número de miembros del hogar)
Edad jefa o jefe de hogar	Discreta	Edad de la jefa o jefe de hogar
Escolaridad jefa o jefe de hogar	Ordinal	Nivel de educación de la jefa o jefe del hogar (categórica): 1 = primaria, 2 = secundaria, 3 = superior, 0 lo contrario (ninguno)

Trabajadora o trabajador agropecuario cuenta propia	Dummy	1 si es trabajadora o trabajador agropecuario por cuenta propia, 0 lo contrario
Productor maíz	Dummy	1 si cultivan maíz, 0 lo contrario
Información sobre SA	Dummy	1 si la familia tiene acceso a información sobre seguridad alimentaria, 0 lo contrario
Semillas	Dummy	1 si consumen las semillas de la última siembra
Programa BDH	Dummy	1 si es beneficiario del programa BDH, 0 lo contrario

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos, 2019.

Alfa de Cronbach: indica la consistencia interna de una escala

Ítem	Obs.	Signo	Item-test correlation	Item-rest correlation	Average interitem correlation	Alfa
ESA_10_1	383	+	0,4045	0,3038	0,3202	0,8683
ESA_10_2	382	+	0,3149	0,2082	0,3288	0,8728
ESA_10_3	383	+	0,4302	0,3316	0,3177	0,867
ESA_10_4	382	+	0,3652	0,2615	0,3239	0,8703
ESA_10_5	383	+	0,3458	0,2405	0,3258	0,8712
ESA_10_6	383	+	0,5421	0,4549	0,3068	0,861
ESA_10_7	382	+	0,557	0,4713	0,3054	0,8602
ESA_10_8	383	+	0,3849	0,2827	0,3221	0,8693
ESA_10_9	383	+	0,8052	0,7595	0,2812	0,8456
ESA_10_10	383	+	0,8029	0,7567	0,2814	0,8457
ESA_10_11	383	+	0,7829	0,7327	0,2834	0,847
ESA_10_12	383	+	0,8106	0,7659	0,2807	0,8453
ESA_10_13	383	+	0,8045	0,7585	0,2813	0,8457
ESA_10_14	383	+	0,7484	0,6918	0,2867	0,8491
ESA_10_15	382	+	0,7569	0,7019	0,2859	0,8486
Escala del Test					0,3021	0,8665

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos, 2019.

7. Referencias

Agada, M.O. y E.M. Igbokwe (2014), "Food security and coping strategies among ethnic groups in North Central Nigeria", *Developing Country Studies*, 4 (8) (disponible en *www.iiste.org*).

Agidew, A.A. y K.N. Singh (2018), "Determinants of food insecurity in the rural farm households in south wollo zone of Ethiopia: The case of the Teleyayen Sub-Watershed", *Agricultural and Food Economics*, 6 (1) (disponible en *https://doi.org/10.1186/s40100-018-0106-4*).

Ahmed, F. y P. Abah (2014), "Determinants of food security among low-income households in Maiduguri Metropolis of Borno State, Nigeria", *Asian Journal of Social Sciences & Humanities*, 3 (1) (disponible en *www.ajssh*).

Aidoo, R., Mensah, J. O., & Tuffour, T. (2013), "Determinants of Household Food Security in the Sekyere-Afram Plains District of Ghana", *European Scientific Journal*, 24-26 (disponible en *http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.978.1328*).

Aliaga, M.A. y S.M. Chaves-Dos Santos (2014), "Food and nutrition security public initiatives from a human and socioeconomic development perspective: Mapping experiences within the 1996 World Food Summit Signatories", *Social Science and Medicine*, 104 (disponible en *https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2013.12.025*).

Amare, A. y B. Simane (2017), "Assessment of household food security in the face of climate change and variability in the Upper Blue-Nile of Ethiopia", *Journal of Agricultural Science and Technology*, B 7 (disponible en *https://doi.org/10.17265/2161-6264/2017.04.006*).

Amaza, P.S., J.C. Umeh, J. Helsen y A.O. Adejobi (2006), "Determinants and measurements of food insecurity in Nigeria: Some empirical policy guide", Contributed Poster Prepared for Presentation at the International Association of Agricultural Economists Conference, Gold Coast, Australia (disponible en *https://ideas.repec.org/p/ags/iaae06/25357.html*).

Arene, C.J. y M.R.C. Anyaeji (2010), "Determinants of food security among households in nsukka metropolis of Enugu State, Nigeria", *Pakistan Journal of Social Sciences*, 30 (1) (disponible en *https://bit.ly/2yA3HUI*).

Babu, S.C., S.N. Gajanan y P. Sanyal (2014), *Food Security, Poverty and Nutrition Policy Analysis: Statistical Methods and Applications*, Londres, Academic Press.

Bashir, M., S. Schilizzi y R. Pandit (2012), *The Determinants of Rural Household Food Security: The case of landless households of the Punjab, Pakistan*, Crawley, School of Agricultural and Resource Economics, University of Western Australia (disponible en *http://www.are.uwa.edu.au*).

Beyene, F. y M. Muche (2010), "Determinants of food security among rural households of Central Ethiopia: An empirical analysis", *Quarterly Journal of International Agriculture*, 49 (4) (disponible en *https://bit.ly/2YmDZ5x*).

BID (2019), "Seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe" (disponible en *https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Seguridad_alimentaria_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf*).

Bogale, A. y A. Shimelis (2009), "Household level determinants of food insecurity in rural areas of Dire Dawa, Eastern Ethiopia", *African Journal of Food, Agriculture, Nutrition and Development*, 9 (9).

Bukusuba, J., J.K. Kikafunda y R.G. Whitehead (2007), "Food security status in households of people living with HIV/AIDS (PLWHA) in a Ugandan Urban Setting", *British Journal of Nutrition*, 98 (1) (disponible en *https://doi.org/10.1017/S0007114507691806*).

Cordero-Ahiman, O.V., E. Santellano-Estrada y A. Garrido (2017), "Explaining food insecurity among indigenous households of the Sierra Tarahumara in the Mexican State of Chihuahua", *Spanish Journal of Agricultural Research*, 15 (1) (disponible en *https://doi.org/10.5424/sjar/2017151-10151*).

Diba, M.T., M.I. Ashenafi y M.M. Bikila (2016), "Assessment of food security status and factors influencing food security in Hawi Guddina District, Ethiopia", *International Journal of Agricultural Extension and Rural Development*, 3 (disponible en *www.internationalscholarsjournals.org*).

FAO (1996), "Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action", Roma, World Food Summit, 13-17 de noviembre de 1996 (disponible en *http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm*).

– (2009), *Food Security and Agricultural Mitigation in Developing Countries: Options for capturing synergies*, Roma (disponible en *http://www.fao.org/3/i1318e/i1318e00.pdf*).

– y ESA (2012), *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA): manual de uso y aplicación*, Roma.

FAO, IALCSH y AECID (2018), "Políticas de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: marco conceptual del derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria, y la soberanía alimentaria" (disponible en *http://www.fao.org/in-action/capacitacion-politicas-publicas/cursos/ver/es/c/1162242/*).

FAO, FIDA, OMS, PMA y Unicef (2018), "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo: fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la Nutrición" (informe), Roma (disponible en *http://www.fao.org/3/a-I7695s.pdf*).

FAO, FIDA, PMA, OMS y Unicef (2019), "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019: protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía" (informe) (disponible en *http://www.fao.org/publications/sofi/es/*).

FAO, OPS, WFP, OMS y Unicef (2018), "Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. desigualdad y sistemas alimentarios", *Panorama de la Seguridad Alimentaria*, 133 (disponible en *https://doi.org/10.1111/j.1365-2036.2010.04268.x*).

Fausat Ahmed, F. y P. Onyemowo Abah (2014), "Determinants of food security among low-income households in Maiduguri Metropolis of Borno State, Nigeria", *Asian Journal of Social Sciences & Humanities*, 3 (1) (disponible en *www.ajssh*).

Gemechu, F., L. Zemedu y J. Yousuf (2016), "Determinants of farm household food security in Hawi Gudina District, West Hararghe Zone, Oromia Regional National State, Ethiopia", *Journal of Agricultural Extension and Rural Development*, 8 (2) (disponible en *https://doi.org/10.5897/JAERD2014.0660*).

Gezimu Gebre, G. (2012), "Determinants of food insecurity among households in Addis Ababa City, Ethiopia", *Interdisciplinary Description of Complex Systems*, 10 (2) (disponible len *https://doi.org/10.7906/indecs.10.2.9*).

Greene, W. (2003), *Econometric Analysis*, Nueva York, Prentice Hall.

Gujarati, D.N. (2003), *Basic Econometrics*, Nueva York, McGraw-Hill (disponible en *https://doi.org/10.1016/j.aquaculture.2013.02.043*).

Hackett, M., H. Melgar-Quinonez y M.C. Álvarez Uribe (2008), "Internal validity of a household food security scale is consistent among diverse populations participating in a food supplement program in Colombia", *BMC Public Health* (disponible en *https://doi.org/10.1186/1471-2458-8-175*).

Helton, J.J., A.R. Moore y C. Henrichsen (2018), "Food security status of mothers at-risk for child maltreatment", *Children and Youth Services Review*, 93 (disponible en *https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2018.07.031*).

Hinrichs, C.C. (2013), "Regionalizing food security? Imperatives, intersections and contestations in a post-9/11 world", *Journal of Rural Studies*, 29 (disponible en *https://doi.org/10.1016/J.JRURSTUD.2012.09.003*).

INEC (2018), "Poverty and inequality report of Ecuador" (disponible en *https://bit.ly/2KjhHrz*).

– (2019), "Informe ejecutivo de las canastas analíticas: básica y vital" (disponible en *http://cort.as/-ML9c*).

Kumar, A., M.M. Ahmad y P. Sharma (2017), "Influence of climatic and non-climatic factors on sustainable food security in India: A statistical investigation", *International Journal of Sustainable Agricultural Management and Informatics*, 3 (1) (disponible en *https://doi.org/10.1504/ijsami.2017.10003789*).

Kumar, A. y P. Sharma (2013), "Impact of climate variation on agricultural productivity and food security in rural India", Economics Discussion Papers.

Kumar, A., P. Sharma y S.K. Ambrammal (2014), "Climatic effects on food grain productivity in India: A crop wise analysis", *Journal of Studies in Dynamics and Change*, 1 (1) (disponible en *https://ideas.repec.org/a/sdc/journl/v1y2014i1p38-48.html*).

Lo, Y.-T., Y.-H. Chang, M.-S. Lee y M.L. Wahlqvist (2012), "Dietary diversity and food expenditure as indicators of food security in older Taiwanese", *Appetite*, 58 (1) (disponible en *https://doi.org/10.1016/J.APPET.2011.09.023*).

Mabli, J. y J. Ohls (2015), "The journal of nutrition community and international nutrition supplemental nutrition assistance program participation is

associated with an increase in household food security in a national evaluation 1,2", *The Journal of Nutrition*, 145 (2) (disponible en *https://doi.org/10.3945/jn.114.198697*).

Obayelu, A.E. (2012), "Households' food security status and its determinants in the North-Central Nigeria", *Food Economics*, 9 (4) (disponible en *https://doi.org/10.1080/2164828x.2013.845559*).

Omonona, B.T. y G. Adetokunbo Agoi (2007), "An analysis of food security situation among Nigerian urban households: Evidence from Lagos State, Nigeria", *Journal of Central European Agriculture*, 8 (3).

Omotesho, O. y M.-L. Adbulazeez (2010), "Optimal food plan for rural households food security in Kwara State, Nigeria: The goal programming approach", *Journal of Agricultural Biotechnology and Sustainable Development*, 2 (1).

Onianwa, O.O. y G.C. Wheelock (2006), "An analysis of the determinants of food insecurity with severe hunger in selected southern states", *Southern Rural Sociology*, 21 (disponible en *http://journalofruralsocialsciences.org/pages/Articles/SRS 2006 21/1/SRS 2006 21 1 80-96.pdf*).

Phillips, T.P. y D.S. Taylor (1990), "Optimal control of food insecurity: A conceptual framework", *American Journal of Agricultural Economics*, 72 (5) (disponible en *https://www.jstor.org/stable/pdf/1242552.pdf?refreqid=excelsior%3Abb82887d5f251a68207e28467388aae6*).

Scanlan, S.J. (2001), "Food availability and access in lesser-industrialized societies : A test and interpretation of neo-Malthusian and technoecological theories", *Sociological Forum*, 16 (2).

Shariff, Z.M. y G.L. Khor (2008), "Household food insecurity and coping strategies in a poor rural community in Malaysia", *Nutrition Research and Practice*, 2 (1) (disponible en *https://doi.org/10.4162/nrp.2008.2.1.26*).

Sikwela, M. (2008), *Determinants of Household Food Security in the Semi-Arid Areas of Zimbabwe: A case study of irrigation and non-irrigation farmers in Lupane and Hwange Districts*, Sudáfrica, University of Fort Hare.

Singh, A.K. (2017), "Climate change and productivity of food-grain and cash crops in India", Mauricio, Lap Lambert Academic (disponible en *https://www.amazon.es/Climate-Change-Productivity-Food-grain-Crops/dp/6202076755*).

Singh, A.K., M.M. Ahmad y P. Sharma (2017), "Implications of socioeconomic factors on food security in selected economies: An empirical assessment", *Journal of Global Economics*, *Management and Business Research*, 8 (2) (disponible en *http://ikprress.org/index.php/JGEMBR/article/view/3278*).

Smith, L. y A. Subandoro (2007), *Measuring Food Security Using Household Expenditure Surveys: Food security in practice technical guide series*. Washington DC, International Food Policy Research Institute (disponible en *https://doi.org/10.2499/0896297675*).

Welderufael, M. (2014), "Determinants of households vulnerability to food insecurity in Ethiopia: Econometric analysis of rural and urban households",

Journal of Economics and Sustainable Development, 5 (24) (disponible en *www.iiste.org*).

Zemedu, L. y W. Mesfin (2014), "Smallholders' vulnerability to food insecurity and coping strategies: In the face of climate change, East Hararghe, Ethiopia", *Journal of Economics and Sustainable Development*, 5 (disponible en *www.iiste.org*).

Capítulo 11

Modelo de las limitantes al derecho a la alimentación en un territorio vulnerable: el caso de Guatemala*

Jorge Pernillo, María Isabel Orellana, Lorena López-Donado, Ana Tobar, Iris Cotto, Odette Sanabria y Claudia Mazariegos

1. Introducción

El Estado guatemalteco ha priorizado sus acciones en la reducción de la desnutrición crónica, pero las cifras han mostrado modestas reducciones (3,3 puntos porcentuales en seis años); la falta de esfuerzos dirigidos hacia indicadores estructurales de país, especialmente el combate a la pobreza y la desigualdad, no permiten la eliminación de esta problemática. Las cifras son alarmantes, principalmente cuando Guatemala ha presentado un crecimiento económico sostenido desde 1995, con uno de los mejores promedios de los últimos veinte años en la región. En 2017 se posicionó en el décimo lugar en cuanto a tasa de crecimiento económico (PDH, 2017), pero ello no ha significado una mejora en las condiciones de vida para la mayoría de la población, incluyendo el derecho a una alimentación adecuada.

La vulneración de este derecho está determinada por varios factores del contexto nacional que afectan directa o indirectamente el acceso físico y económico a los alimentos, entre ellos, brecha entre los salarios y el precio de los alimentos, baja capacidad (técnica y financiera) del Estado para atender las necesidades de la población y la desigualdad en la tenencia de la tierra y otros bienes naturales.

Lo anterior obliga a una revisión sistemática de las evidencias existentes, así como a la reflexión y el análisis de los procesos causales de la malnutrición, que en la actualidad no se ilustran en los modelos elaborados antes.

* Investigación colaborativa realizada por universidades miembros del Observatorio del Derecho a la Alimentación y Nutrición (ODAN), Guatemala.

Es así como la presente investigación se enmarca dentro de la temática *indicadores de derechos humanos, reflexiones y relaciones con las metas de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y en especial el ODS 2*, con el propósito de actualizar y contextualizar los modelos causales de la malnutrición con fines académicos, para que el proceso de aprendizaje-enseñanza responda a la evidencia social, económica y política actual del país desde el enfoque del derecho a la alimentación (DA) como una contribución a la construcción de información en torno al derecho a una alimentación adecuada sobre la base de la información que requieren los indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador.

La propuesta aquí presentada es la resultante del proceso de búsqueda de información sobre los factores que constituyen en la actualidad las causas inmediatas, subyacentes y básicas de la malnutrición en el país: las diferentes formas de abordaje de la problemática a nivel nacional y regional, la verificación y el análisis de modelos ya propuestos y la evidencia de la relación causa-efecto de las formas de abordaje, el análisis y la reflexión de patrones, tendencias, convergencias, similitudes y diferencias, y la identificación de los factores de estrés o *shock* que inciden directamente en las variables del modelo causal de la malnutrición como manifestación del contexto de la vulneración del DA.

Se espera que el modelo propuesto permita explicar de forma actual y pertinente la situación de la malnutrición y vulneración del DA en Guatemala y se constituya en un referente de reflexión y acción para la construcción de un mejor país.

2. Modelos causales de malnutrición en Guatemala analizados

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en su comentario general 12 describe: "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla". También se puede decir que el derecho a la alimentación es un derecho humano, reconocido por la legislación internacional, que protege el derecho de todos los seres humanos a alimentarse con dignidad, sea produciendo su propio alimento o adquiriéndolo.[1]

Sin embargo, el derecho humano a la alimentación es un derecho que se vulnera en Guatemala, lo cual se evidencia en la malnutrición que se mani-

1. http://www.srfood.org/es/relator-especial

fiesta de distintas formas: retraso en el crecimiento y desarrollo de niñas y niños, personas con emaciación y/o propensas a enfermedades infecciosas, personas con exceso de peso o con riesgo de enfermedades crónicas, personas con carencias de vitaminas y/o minerales. La malnutrición, por consiguiente, constituye un factor de riesgo para la morbilidad, y es cada vez un mayor problema de salud pública.

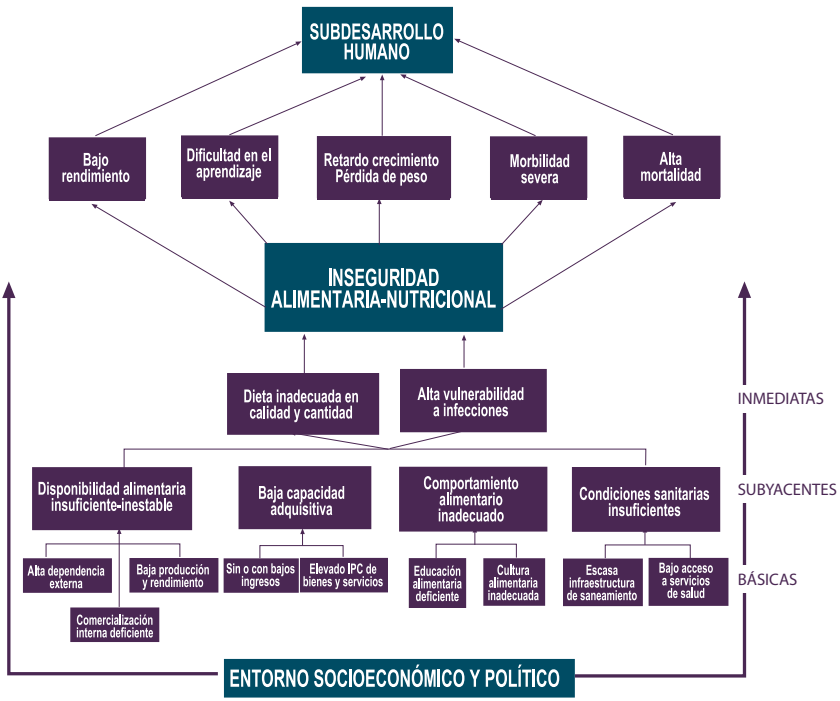
En 2015, los países asumieron compromisos internacionales en el marco de los ODS Agenda 2030, siendo uno de los principales el número 2: "Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible". El cumplimiento de estos objetivos depende en gran medida de la reducción sostenida y acelerada de la pobreza rural, alrededor de 78% de las metas de los ODS (132 de 169) resaltan la importancia de acciones emprendidas en las zonas rurales del mundo (FAO, 2018a). En este contexto, dada la presencia de la malnutrición en todas sus formas, se ve muy lejano el alcance de estos objetivos. Ello significa un panorama bastante sombrío para la niñez principalmente.

En el caso de Guatemala, a partir del análisis de tres modelos causales de malnutrición (Incap, FAO, Unicef) fue posible profundizar sobre las diversas causalidades que inciden en la vulneración del DA, identificando distintos factores de estrés que son determinantes en la aparición de la malnutrición en todas sus formas y que en los modelos analizados no se evidencian como principales líneas de trabajo en el abordaje de dicha problemática.

2.1. Modelo Incap

El modelo analítico causal de inseguridad alimentaria nutricional propuesto por el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap) indica que la malnutrición es la resultante de un consumo deficiente asociado a la pobreza y el limitado acceso a servicios básicos; entre otras manifestaciones en la población, esto se evidencia en los bajos índices de subdesarrollo humano. El modelo también incluye las causas inmediatas, subyacentes y básicas de la inseguridad alimentaria nutricional (Insan) que contribuyen al nivel desarrollo humano (figura 1).

Figura 1. Modelo analítico-causal de la inseguridad alimentaria y nutricional de Incap



Fuente: elaboración propia en base a Incap y OPS (2004).

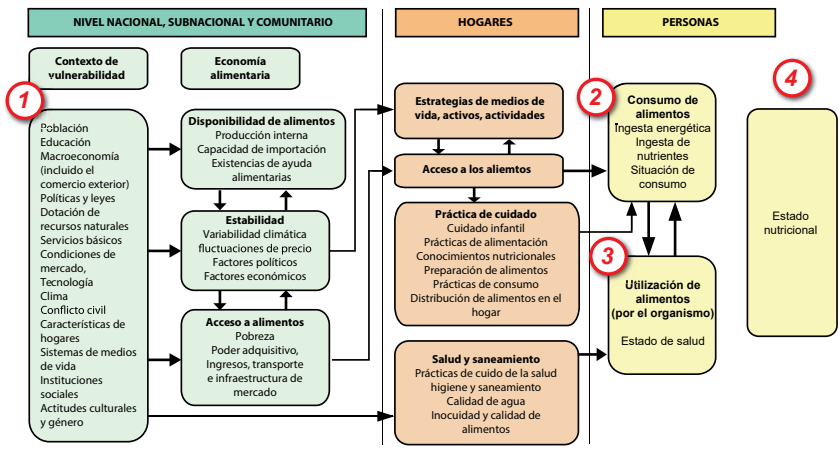
De acuerdo con este modelo, se puede observar que las causas inmediatas son interdependientes y se manifiestan en la persona, relacionándose con la ingesta de alimentos y su estado de salud; esta ingesta debe ser adecuada en cantidad y calidad y los nutrientes deben ser consumidos en combinaciones apropiadas que permitan una adecuada absorción y utilización biológica. Un ejemplo es el estado de salud de los niños, que juega un papel fundamental en los procesos que desembocan en desnutrición: la prevalencia de infecciones y la desnutrición coexisten y se determinan mutuamente, creando en la mayoría de los casos un círculo vicioso de desnutrición-infección (Incap y OPS, 2004).

2.2. Modelo FAO

Por otra parte, el modelo analítico causal de la FAO aborda el problema de la malnutrición haciendo especial énfasis en la producción de alimentos, las

condiciones de los hogares más vulnerables y su capacidad de respuesta a los efectos del cambio climático y factores determinantes. Asimismo, sus recomendaciones se enfocan en la protección y diversificación de los medios de vida, la reducción de brechas de consumo de alimentos y la sostenibilidad de la seguridad alimentaria nutricional (figura 2).

Figura 2. Modelo analítico causal de inseguridad alimentaria y nutricional de la FAO



Fuente: FAO-PESA (2012).

El modelo de FAO destaca como elemento central la inseguridad alimentaria generada por la incertidumbre acerca del acceso a alimentos a nivel individual o del hogar, lo cual conlleva a una alimentación inadecuada en las etapas críticas del ciclo de vida que, aunada a las condiciones ambientales, socioeconómicas y culturales, puede generar múltiples formas de malnutrición por déficit o por exceso, afectando el desarrollo corporal y el sano crecimiento, lo cual incide en el desarrollo productivo del individuo (FAO, 2018b).

Según este modelo, entre las principales manifestaciones resaltan las siguientes: retraso en el crecimiento, malnutrición por déficit o por exceso, emaciación y enfermedades carenciales.

Asimismo, identifica como causas inmediatas una ingesta deficiente y mala calidad de la dieta y adaptación metabólica a la privación de alimentos. Como causas subyacentes, identifica la limitada disponibilidad y acceso a alimentos, cambios en los hábitos alimentarios asociados a ambientes no saludables y presencia de factores obesogénicos. Entre las principales causas básicas o estructurales, según este modelo, están la pobreza y la pobreza extrema, la marginación y ex-

clusión social, el limitado acceso a la educación, a servicios básicos y de salud, la incertidumbre ante la capacidad de poder obtener alimentos, la desertificación y el cambio climático que alteran los patrones de producción.

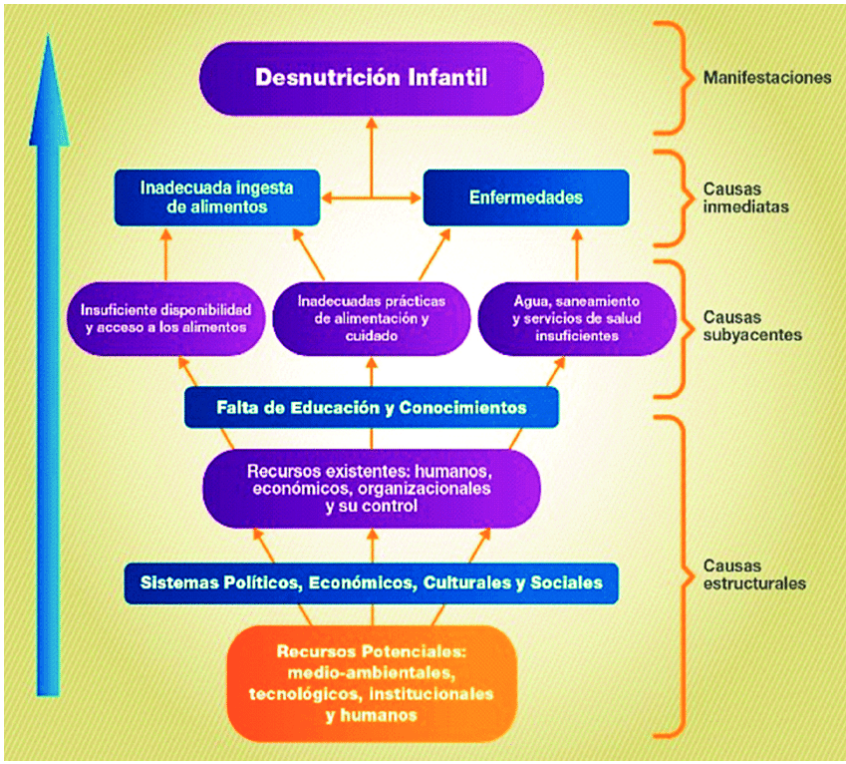
Esta forma de abordaje ha servido de sustento para impulsar estrategias de intervención y mitigación de riesgo como agricultura familiar, agricultura sensible a la nutrición, emprendimiento productivo sostenible y desarrollo local, entre otras.

2.3. Modelo Unicef

Por su parte, el modelo analítico causal de la desnutrición de Unicef presenta un marco conceptual sobre sus causas. El marco muestra que las causas de la desnutrición son multisectoriales, abarcando las prácticas alimentarias, de salud y de cuidado infantil, y las clasifica como inmediatas (nivel individual), subyacentes (nivel de hogar o familia) y básicas (nivel social), donde cada factor de un nivel influye en los otros niveles. El marco se utiliza a nivel nacional, departamental y local, para ayudar a planificar las acciones que mejoren la nutrición. Sirve como una guía para evaluar y analizar las causas del problema de malnutrición ayudando a identificar la integración más adecuada de las acciones.

El modelo incluye factores de las causas básicas, la falta de educación y conocimientos, actitudes discriminatorias que limitan el acceso de los hogares a los recursos; así también, los sistemas políticos, culturales, sociales, económicos y religiosos que limitan la utilización de recursos potenciales (Unicef, 1998) (figura 3).

Figura 3. Modelo analítico causal de la desnutrición de Unicef



Fuente: Unicef (1998).

2.4. Enfoque de los modelos analizados, causalidades y factores de estrés

A continuación, se presenta una matriz de análisis de los tres modelos causales de la malnutrición estudiados, identificando similitudes, diferencias, causalidades y los principales factores de estrés (ver cuadro).

Cuadro 1: Causalidades, similitudes, diferencias y factores de estrés en los modelos

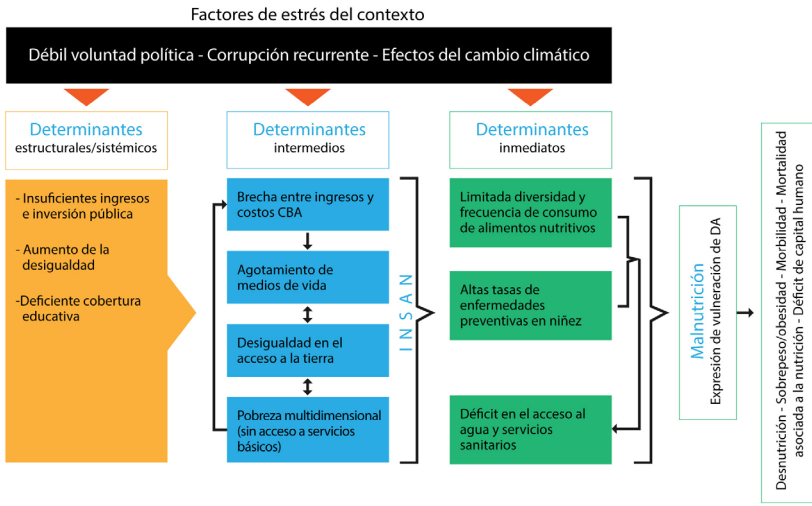
Modelo	Causalidades	Similitudes	Diferencias	Factores de estrés o shock (barreras principales)
FAO	Principalmente enfoca el análisis en la situación económica y el contexto de vulnerabilidad del territorio, especificando las principales causas a nivel macro, como: políticas, leyes, medios de vida, economía, conflictos, clima, tecnología, cultura, género. Estas pueden desarrollarse tanto a nivel nacional como comunitario. Es un modelo que analiza detalladamente la causalidad.		Enfoque en producción y diversificación de medios de vida. *Causas básicas y estructurales*: Desertificación y cambio climático. Marginación y exclusión social. Analiza un contexto de vulnerabilidad a la INSAN.	Corrupción Ausencia de voluntad política Pobreza Rediseño de políticas públicas Cambio climático Factores económicos Factores sociales Factores culturales Educación de la madre Migración
Incap -OPS	El modelo basa su causalidad en la inseguridad alimentaria y nutricional, analizando principalmente la ausencia de los cuatro pilares de la SAN. Es un modelo concreto y específico que permite identificar claramente las distintas causas de la malnutrición dentro de un contexto social, político y económico.	Los tres modelos abordan causas inmediatas, subyacentes y básicas. Presentan en común las *causas inmediatas*: Deficiente consumo dietético y de baja calidad. Estado de salud y enfermedades infecciosas. *Causas subyacentes*: presentan los cuatro pilares de seguridad alimentaria y nutricional. Causas básicas y estructurales: pobreza, limitado acceso a servicios básicos de salud, cultura alimentaria inadecuada y educación deficiente.	Enfocado en la inseguridad alimentaria y nutricional. *Causal básicas y estructurales*: Entorno político y económico Elevado IPC de bienes y servicios, comercialización interna deficiente y baja producción y rendimiento de alimentos.	
Unicef	Este modelo se basa en la causalidad principalmente en los recursos y sistemas que abordan el cuidado materno-infantil. Se basa en aspectos sociales, culturales, económicos, políticos. Hace mención de recursos potenciales medioambientales.		Enfoque en utilización biológica y consumo de alimentos. *Causa subyacente*: cuidado materno-infantil adecuado. *Causa básica y estructural*: recursos humanos y organizativos, tecnológicos e institucionales.	

Fuente: elaboración propia.

Dentro de los distintos factores de estrés o *shock* encontrados, sobresalen los siguientes: *débil voluntad política, corrupción recurrente, incumplimiento de planificación a largo plazo, efectos del cambio climático, violencia recurrente, entre otros.*

3. Modelo propuesto

Figura 4. Representación gráfica del modelo propuesto sobre limitantes al derecho a la alimentación en un territorio vulnerable: el caso de Guatemala



Fuente: elaboración propia USAC-UMG-UPANA, agosto de 2019.

3.1. Nota conceptual

Guatemala tiene una historia parecida a muchos países de la América colonizada e intervenida política y económicamente de los últimos cinco siglos pero, como muy pocos otros territorios, aún sigue padeciendo, en la época de la tecnología avanzada, la explotación de mano de obra barata y no calificada de una parte importante de su población, en su mayoría rural, a favor de la agroindustria. Esta situación es resultado en parte de la ausencia de protección del Estado que ha incumplido en garantizar el DA de la población guatemalteca, siendo el principal indicador de esta vulneración el hecho de que casi la mitad de la niñez menor de cinco años (46,5%) padece retraso de su talla para la edad (ENSMI 2014-2015),

lo cual tendrá efectos irreversibles en la calidad de vida de los futuros adultos que no podrán ser atendidos por un sistema de salud colapsado, con recursos insuficientes, enfocado en la atención más que en la prevención.

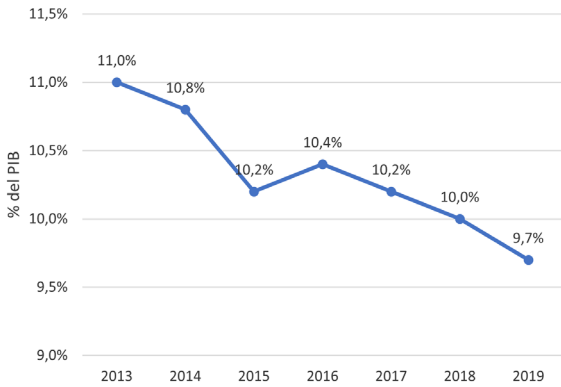
A lo anterior se suma el aumento de la desigualdad y la pobreza multidimensional, insuficientes ingresos estatales e inversión errática en sectores prioritarios (ASIES, 2017), aumento de la severidad de inseguridad alimentaria aguda como efecto de la desatención de los problemas crónicos aumentados con los efectos del cambio climático. Todo lo anterior hace de Guatemala un país con una gran cantidad de problemas de salud y nutrición consecuencia de determinantes estructurales de tipo social, político y económico que lo vuelven un territorio vulnerable al hambre y la inseguridad alimentaria y nutricional.

El modelo desarrollado es una herramienta que permite de forma lógica y aproximada medir categorías y subcategorías que limitan el ejercicio del DA en Guatemala, tomando en cuenta modelos causales de la malnutrición preexistentes. Como resultado se organizó el modelo sobre la base de los siguientes determinantes y factores de estrés, como veremos a continuación.

3.2. Determinantes estructurales-sistémicos

Insuficientes ingresos e inversión pública. Guatemala tiene la menor carga tributaria de la región: "Los ingresos tributarios son la principal fuente de financiamiento corriente del gasto público, los cuales también son insuficientes debido principalmente a una carga tributaria demasiado baja, rígida y en caída, desplomándose al 10% respecto al PIB en 2018, con lo cual retrocedió al nivel de 1998" (Icefi, 2019). Lo anterior quiere decir que por cada quetzal que se produce en el país, 0,10 entra al fisco por impuestos que se destinarán para el financiamiento del presupuesto público (Cepal, 2019) (gráfico 1).

Gráfico 1. Carga tributaria de Guatemala, 2013-2019



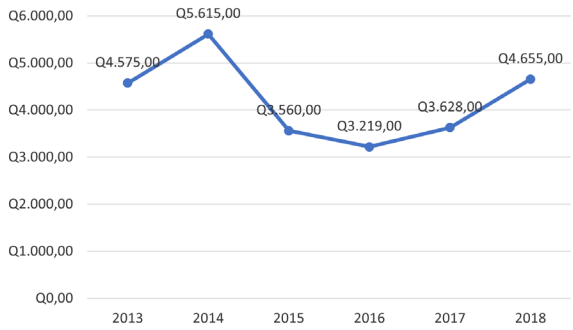
Fuente: Icefi (2019).

"El sistema tributario padece fallas estructurales: es insuficiente para financiar el gasto público; es injusto en el sentido que tiene una estructura regresiva (quienes tienen menores ingresos pagan más que proporcionalmente más impuestos que quienes tienen más ingresos); crea problemas financieros como la acumulación de devoluciones de crédito fiscal pendientes de pago; y, dificulta el combate en contra de los flujos ilícitos de capitales" (Icefi, 2019). En los últimos años se han bloqueado varias iniciativas para mejorar la recaudación fiscal, a eso se suma la fuerte evasión fiscal que tan solo en 2017 representó un aproximado de 2.000 millones de dólares, equivalente al 93% del gasto destinado ese año a la niñez y la adolescencia.

Es importante mencionar que existe una relación de reducción de la carga tributaria y aumento de impuestos indirectos en los últimos años, en especial el IVA. Ello significa que el poco ingreso está siendo sostenido cada vez más por los que tienen menos ingresos (estructura regresiva).

Sin ingresos hay debilidad en el gasto social. El presupuesto ejecutado para seguridad alimentaria ha variado y no tiene un aumento sostenido en los últimos. El año 2014 se caracterizó por tener la mejor ejecución presupuestaria (alrededor de 596 millones de dólares); en los siguientes cinco años esa cifra no se pudo alcanzar, por lo que se puede considerar una medida regresiva de acción para el cumplimiento del DA como se describe en el gráfico 2.

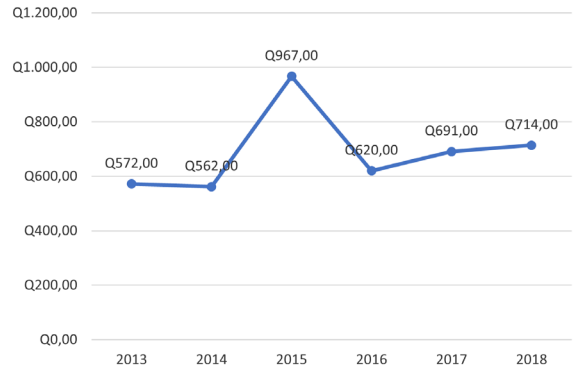
Gráfico 2. Ejecución presupuestaria dedicada a la seguridad alimentaria nutricional (SAN) de 2014-2018 en miles de millones de quetzales



Fuente: elaboración propia con datos del informe PDH (2018).

De igual manera, en los últimos años la inversión para reducir la mortalidad de la niñez y la desnutrición crónica ha sido errática. Tuvo su mayor pico en 2015, cuando se ejecutaron 967 millones de quetzales, equivalentes a 125 millones de dólares; en los siguientes años se redujo la ejecución del gasto, como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3. Ejecución presupuestaria dedicada a la prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica del 2014-2018 en cientos de millones de quetzales



Fuente: elaboración propia con datos de Informe de la Procuraduría de los Derechos Humanos en Guatemala (PDH) 2018.

Para 2018, el Estado de Guatemala realizó una inversión en cada niña, niño y adolescente de tan solo 0,96 centavos de dólar, 74% de esta inversión focalizada en el sistema fallido de educación que más adelante se analizará. Además, el 26% de esa inversión se concentra en el departamento de Guatemala, lo que deja tan solo con 6,3% para el mismo grupo a los departamentos de Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz (Icefi, 2019), los cuales reportan los mayores indicadores de pobreza, inseguridad alimentaria y desnutrición.

Altos valores de desigualdad. Según el último informe de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2019), "en Guatemala, el coeficiente de Gini, corregido por cuentas nacionales, que mide la desigualdad de ingresos, se eleva a 0,63, uno de los índices más altos del mundo. Además, un índice de Gini superior a 0,50, es considerado como un indicador en rojo y crítico para lograr resolver los problemas políticos del desarrollo".

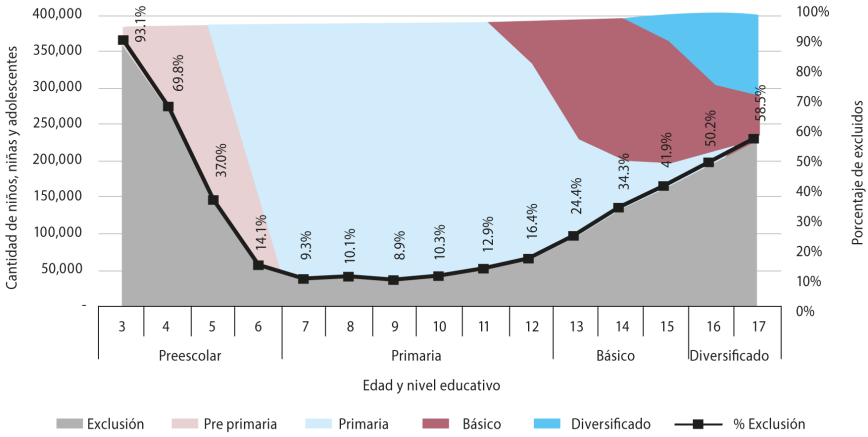
La concentración por pequeñas elites de los beneficios del desarrollo y de las instituciones que guían la distribución de las oportunidades puede profundizar y perpetuar los conflictos y las divisiones en las sociedades altamente desiguales, señala el informe. Los pueblos indígenas y las mujeres son los grupos identificados como los que más injusticias y privaciones experimentan a lo largo de su vida.

La captura del Estado por pequeñas elites da como resultado beneficios y privilegios a ellas, como el antes mencionado de reducción de carga tributaria.

Deficiente cobertura educativa y falta de pertinencia escolar. "La precariedad de las condiciones de vida y la falta de oportunidades económicas y sociales se refleja en la deficiente cobertura educativa, que provoca un círculo vicioso y la transmisión intergeneracional de la pobreza. La insuficiencia de ingresos fiscales y la deficiente calidad y cobertura de los servicios públicos profundiza este deterioro" (ASIES, 2017), por lo tanto, esta deficiente cobertura es una limitante estructural para pleno ejercicio del DA.

Para 2018, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) determina que existe una exclusión de hasta 10% de población en edad apta para estudiar primaria, y la cifra de exclusión se hace mayor para los niveles de prescolares, básicos y diversificado, como se muestra en el gráfico 4.

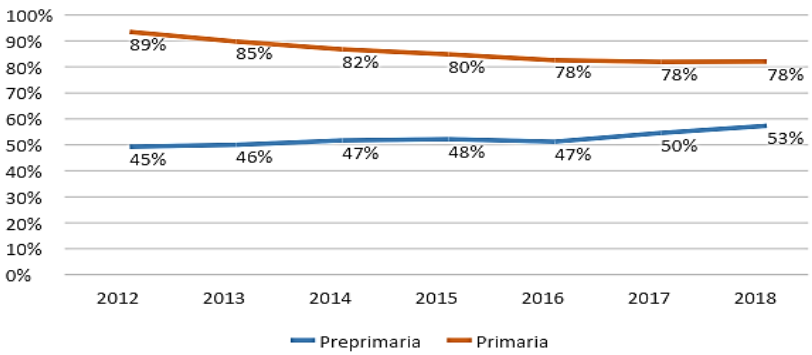
Gráfico 4. Ejecución presupuestaria dedicada a la prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica del 2014-2018 en cientos de millones de quetzales



Fuente: Icefi (2019).

Los datos más recientes indican que la tasa de cobertura neta de primaria se ha reducido en comparación con la tasa reportada en 2018 (gráfico 5).

Gráfico 5. Tasa netas de cobertura de preprimaria y primaria, 2012-2018



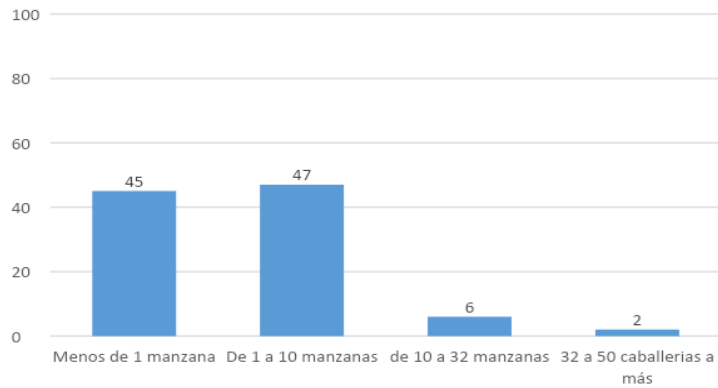
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Educación de Guatemala 2018.

Los datos de cobertura en educación también muestran un proceso regresivo con efectos inmediatos, como la evidencia registrada por la Encuesta Nacional de Salud Materna Infantil (ENSMI), que indica que en hogares con menor grado de escolaridad de padres o cuidadores aumenta la probabilidad de niñez con algún grado de desnutrición.

3.3. Determinantes intermedios

Agotamiento de medios de vida. Los problemas de vulneración del DA son más evidentes en la población rural de Guatemala, lugar donde vive el 50,5% del total de la población (Encovi, 2016) donde de cinco a siete de cada diez familias se dedican a la agricultura, pesca, ganadería y/o forestaría. Según el censo agropecuario 2003, el 2% de los productores poseen la mayor parte de la tierra para la producción, en contraposición al 45% que tiene para cultivar menos de una manzana, es decir, la mayoría de los pequeños productores subsisten con porciones de tierra insuficientes para generar una producción que como mínimo pueda alimentar a una familia de cinco personas (gráfico 6).

Gráfico 6. Porcentaje de productores agrícolas según tamaño de finca

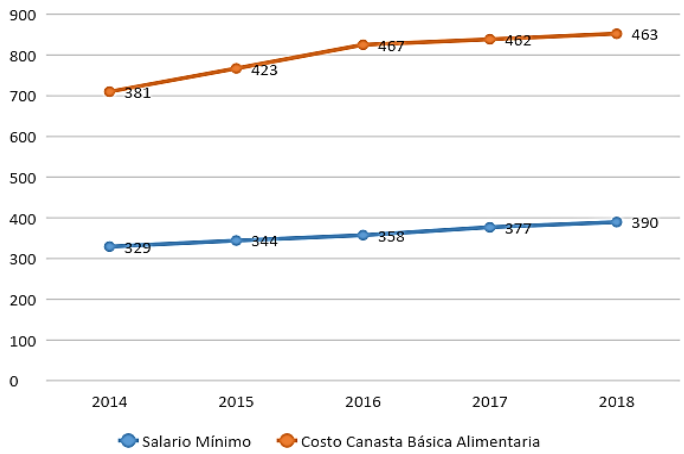


Fuente: elaboración propia con información de Censo agropecuario 2003.

Sumado al contexto anterior, en Guatemala siguen creciendo las plantaciones de monocultivos y reduciéndose la producción de granos básicos, base de la dieta del área rural. De 1979 a 2014, el crecimiento del cultivo de granos básicos fue de 30%, mientras que en el mismo periodo el del cultivo de la caña de azúcar fue de 991% y de 495% el de palma africana. El país está dejando de producir alimentos a cambio de producción agroindustrial de exportación, sin mejorar la empleabilidad rural y menos generar una movilidad social.

Brecha entre ingresos y costo de la canasta básica alimentaria (CBA). Desde 2014 hasta 2018, la brecha entre salario mínimo y costo de la CBA fue en promedio de 80 dólares. La inflación anual y la negativa a aumentar el salario mínimo anual hacen que la CBA sea inalcanzable; en otras palabras, en Guatemala el hambre es legal (gráfico 7).

Gráfico 7. Brecha entre salario mínimo y costo de la CBA en dólares, 2014-2018



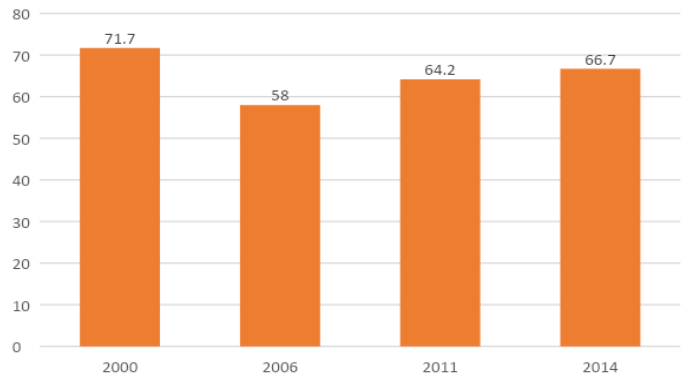
Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Desigualdad en el acceso a la tierra. El coeficiente de Gini mide la desigualdad, en un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad y 1, a la perfecta desigualdad. Respecto del tema de la tierra, Guatemala está muy cercana a la perfecta desigualdad con un índice de 0,84 (PNUD, 2019), los medios de producción agrícolas están concentrados en muy pocos habitantes.

Pobreza multidimensional. Para desarrollar la medición de la pobreza el presente estudio toma como base el índice de pobreza multidimensional, el cual identifica una serie de privaciones que afectan a las personas en tres dimensiones fundamentales: el estándar de vida, la educación y la salud, medidas a partir de diez indicadores específicos. Los datos registrados por el PNUD indican una tendencia de aumento de la pobreza a partir de 2006, como se muestra a continuación.

Guatemala fue el único país de la región que experimentó una disminución de la población de clase media entre 2000 y 2011, tanto en términos relativos como absolutos. Se estima que el 24% de la población de clase media de Guatemala cayó en situación de vulnerabilidad en ese período (gráfico 8).

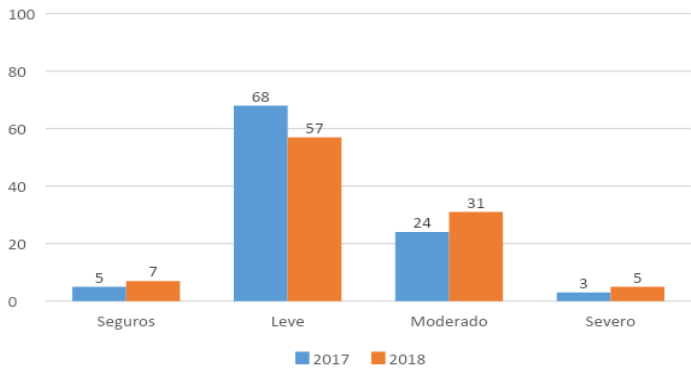
Gráfico 8. Porcentaje de pobreza multidimensional en Guatemala, 2000-2014



Fuente: elaboración propia con información de índice de pobreza multidimensional en Guatemala (MIDES-OPHI, (2019).

Inseguridad alimentaria como problema transversal. En los dos últimos años no ha existido una reducción significativa de la inseguridad alimentaria en los territorios más vulnerables de Guatemala; al contrario, la severidad ha aumentado: un porcentaje de familias que se encontraban con grado de inseguridad alimentaria leve cayeron a moderada, y otro grupo de moderada llegó a la severidad total (gráfico 9).

Gráfico 9. Comparación de clasificación de inseguridad alimentaria 2017 y 2018 en territorios vulnerables



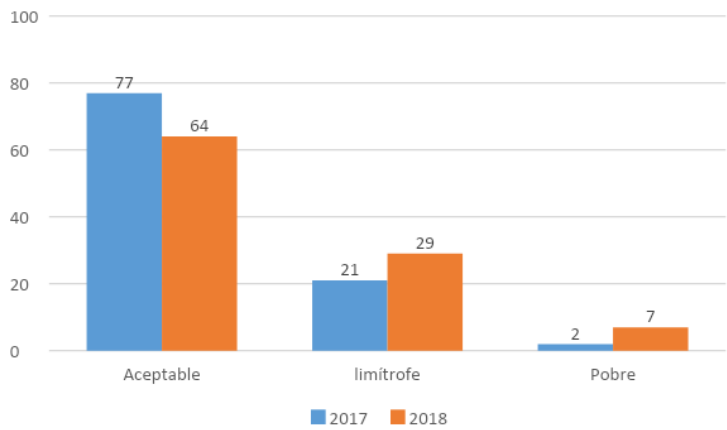
Fuente: elaboración propia con datos de la Evaluación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (ESAN), 2017-2018.

3.4. Determinantes inmediatos

Limitada diversidad y frecuencia de consumo de alimentos. En las dos últimas evaluaciones de seguridad alimentaria en territorio vulnerable realizadas por agencias de la ONU en Guatemala, se determinó el puntaje de consumo de alimentos (PCA), indicador que aproxima la frecuencia y calidad de consumo de alimentos de los últimos siete días antes de la entrevista.

Los datos muestran que en 2018 disminuyó el porcentaje de familias que tienen una alimentación aceptable en comparación a 2017, es decir que por lo menos cumplen con lo mínimo esperado. En tanto, las familias que se encuentran clasificadas con PCA limítrofe y pobre, es decir, familias con deficiencias en variedad, frecuencia y calidad de alimentos, aumentaron en 2018; esto quiere decir que en estas familias aumentó el hambre.

Gráfico 10. Comparación de PCA de ESAN 2017 y 2018



Fuente: elaboración propia con datos de ESAN, 2017-2018.

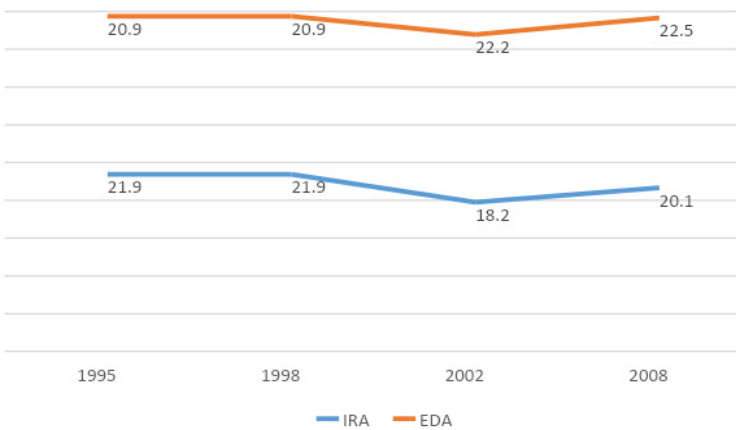
Déficit de acceso al agua y saneamiento. Uno de los principales factores que influyen en la desnutrición es el relativo al acceso a los servicios de agua y saneamiento en las viviendas. Las condiciones de pobreza e insuficiencia de ingresos que enfrenta la mayoría de la población, y en mayor medida en el área rural, así como la deficiente cobertura y calidad de los servicios públicos y la infraestructura básica, ocasionan que prevalezcan altos déficits en esta materia (ASIES, 2017).

A nivel nacional, el acceso al agua, según la Encuesta de Condiciones de Vida 2014 (Encovi) publicada en 2016, es de 77,8% y a saneamiento básico

es de 58,3%, en tanto que para el área rural la cobertura es de 64,4% y 28,9% respectivamente.

Alta prevalencias de enfermedades prevenibles. Las tasas de prevalencia de enfermedades respiratorias y transmitidas por alimentos han sido constantes, pero a la vez han aumentado, como se muestra en el gráfico 11.

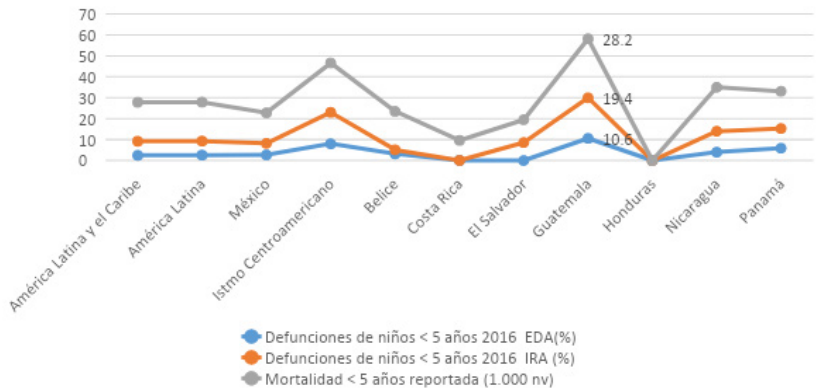
Gráfico 11. Comparación de tasas de prevalencia de enfermedades respiratorias y por diarreas de 1995 a 2008 en niñez (menores de 5 años)



Fuente: elaboración propia con información de ENSMI, 1995-2008

Las altas prevalencias de estas enfermedades son proporcionales a los porcentajes de muertes por los mismos males, de los más grandes en la región para niñez menor de cinco años, como se muestra en el gráfico 12.

Gráfico 12. Comparación de porcentajes de muertes por diarreas y enfermedades respiratorias a nivel regional



Fuente: elaboración propia con información de OPS.

3.5. Factores de estrés de contexto

Debilidad política. Por parte del Legislativo en los últimos cuatro años la única ley relacionada con la seguridad alimentaria aprobada fue la de alimentación escolar, la cual asigna 4 quetzales por niño por día para alimentación escolar. Es la única ley de protección social contra el hambre aprobada en los últimos cuatro años.

En el organismo judicial no procedieron los casos de reparación del DA ganados al Estado de Guatemala por niñas y niños de Camotán, Chiquimula. Los recursos hicieron que no se restituyera el derecho sino, al contrario, murió una niña demandante sin saber qué era el DA.

El organismo ejecutivo se ha caracterizado, como ya se mencionó, en no asignar fondos suficientes para mejorar la protección de la población contra el hambre y la desnutrición. Al contrario, la constante reducción de presupuesto es la más clara prueba de falta de voluntad de ese organismo para tratar de la mejor manera el tema.

Corrupción recurrente. El Icefi ha llegado a la conclusión de que aproximadamente el 30% del presupuesto nacional se pierde en corrupción. Es una suma más grande que el costo de la atención primaria de salud de todo el país o de los planes para atender las constantes sequías en Guatemala.

Efectos del cambio climático. Guatemala es uno de los diez países a nivel mundial más vulnerables al cambio climático; ejemplo de ello es que en los últimos años

el territorio nacional ha sido impactado por una serie de eventos meteorológicos como el huracán Mitch en 1998, la sequía de 2001, la tormenta Stan en 2005, las sequías e inundaciones en 2009, la canícula prolongada de 2014 y la sequía de 2015, estos últimos como consecuencia del impacto del fenómeno del Niño, que se ha presentado con mayor fuerza y causado la pérdida generalizada de cultivos dedicados al consumo en los hogares del corredor seco de Guatemala.

Las condiciones climáticas de 2018 asociadas al fenómeno del Niño incidieron directamente en la dinámica del establecimiento de la época lluviosa en el territorio nacional, extendiéndose más del promedio histórico, según los datos de las estaciones del Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH), que reportaron en algunas regiones períodos de hasta 45 días sin lluvia, que afectan principalmente a los productores de granos básicos cuyas áreas de producción se encuentran situadas en laderas con altos porcentajes de inclinación y sin acceso a riegos en los 22 departamentos del país y principalmente dentro del mencionado corredor seco.

Un reciente estudio determinó que el 87% de la población en el corredor seco padecía algún tipo de nivel de inseguridad alimentaria. La situación es grave en municipios como Jocotán de Chiquimula, donde se registró hasta el 77% de inseguridad alimentaria de moderada a severa. Además, se estableció que aproximadamente 235.000 personas necesitan ayuda humanitaria para enfrentar la grave escasez de 2018 en el corredor seco (Oxfam, 2018).

Al no disponer de condiciones climáticas favorables para el desarrollo de los cultivos, los índices de vulnerabilidad para disponer y acceder a los alimentos se incrementan drásticamente, así como la pérdida parcial o total de los costos de producción principalmente en el cultivo de maíz (*Zea mays*), que es la principal fuente alimentaria de las familias en Guatemala. Esto incrementa el riesgo y la incidencia de desnutrición aguda en niños menores de cinco años, quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad en la región del corredor seco del país.

En suma, el resultado final de la vulneración del derecho a la alimentación alcanza a 46,5% de la niñez menor de cinco años que, como consecuencia, presenta baja talla para su edad.

4. Conclusiones

En los modelos de análisis de la malnutrición debe considerarse la inclusión de los factores de estrés o *shock* identificados en este estudio. Definitivamente, es una elección que deben asumir los tomadores de decisión y encargados de la formulación de políticas públicas, así como universidades, organismos de cooperación internacional, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales,

organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas a todo nivel (internacional, nacional y local).

Mientras el hambre, la pobreza, la inseguridad y la vulnerabilidad ambiental impidan que las personas en las áreas rurales encuentren las condiciones necesarias para su desarrollo en los territorios que habitan, el país seguirá mostrando signos de fatiga social y económica, que se manifiestan a través de la migración internacional irregular e insegura, el agotamiento de la biodiversidad y el aumento del conflicto social, poniendo en riesgo la eficacia y el valor de las democracias de la región así como el desarrollo humano de la población en el mediano y largo plazo y, por consiguiente, el aumento de la vulnerabilidad a la malnutrición.

La inversión en la eliminación de la malnutrición es una de las medidas más rentables que los gobiernos pueden adoptar: cada dólar invertido en programas de nutrición eficaces representa un beneficio de 16 dólares (IIPA, 2016). Por esto es necesario considerar las inversiones en nutrición como el medio para alcanzar el crecimiento económico, y no al revés. El crecimiento económico nos dará como resultado una mejor nutrición.

Actualmente ya se conoce cuáles son las intervenciones eficaces para disminuir la desnutrición, pero han sido dirigidas principalmente a las causas inmediatas y subyacentes, y no a las básicas y estructurales, por lo que es necesario el involucramiento de todos los sectores en la atención de estas causas.

En Guatemala, se tiene un presupuesto bajo para invertir en nutrición, por lo que se debe actuar drásticamente en combatirla, antes de que la obesidad y las enfermedades no transmisibles alcancen niveles más altos e imposibles de manejar.

Para alcanzar el ODS 2, será necesario aplicar políticas en las que los sistemas de alimentación, salud, educación, agua, saneamiento e higiene y reducción de la pobreza estén más claramente orientadas hacia la nutrición, por lo que se hace necesario rediseñar políticas de nutrición, financiarlas e implementarlas correctamente, lo que incluye la fiscalización previniendo cualquier tipo de corrupción y clientelismo político.

El estudio permitió determinar que terminar con la malnutrición es mucho más que un desafío técnico: es también un desafío político. Ya se conocen muchas de las soluciones técnicas en términos de políticas y programas para reducir la malnutrición en todas sus formas; sin embargo, no están siendo aplicadas correctamente, sea porque los costos políticos de su aplicación son demasiado altos, porque los costos políticos al no aplicarlos son demasiado bajos, o ambos.

Es necesario un cambio gradual en los compromisos políticos para los próximos quince años en el marco de la era de los ODS: el compromiso de aplicar acciones que reduzcan la malnutrición de forma más rápida, garantizar los recursos necesarios para aplicarlas, evaluar el impacto de estas acciones y aportar una respuesta a estas evaluaciones.

La evidencia demuestra que es necesario contar con información, datos e indicadores actuales y verificables para establecer el modelo más adecuado al

contexto del país. Esto permitirá tomar decisiones oportunas y pertinentes, las cuales serán de vital importancia al momento del abordaje de la malnutrición en todas sus formas.

5. Referencias

ASIES (2017), "Revisión de la estrategia de la situación de seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala".

Cepal (2019), "Estudio económico de América Latina y el Caribe: el nuevo contexto financiero mundial, efectos y mecanismos de transmisión en la región", Santiago de Chile (disponible en *https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44674/221/S1900414_es.pdf*).

Encovi (2016), Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014, t. I, Guatemala

ENSMI (2014-2015), VI Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil, Guatemala.

FAO (2016), "Derecho a la alimentación más allá del hambre: perspectivas para el cumplimiento de un derecho multidimensional", *Cuadernos de Difusión*, IX (11).

– (2018a), *Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018*, Santiago de Chile.

– (2018b), *El estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el mundo: fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*, Roma.

FAO/PESA (2012), "Modelo de intervención en seguridad alimentaria y nutricional a nivel municipal" (disponible en *http://www.fao.org/3/a-at743s.pdf*).

Icefi (2019), "Desnutrición crónica infantil en Guatemala: una tragedia que el debate político no debe evadir" (disponible en *https://icefi.org/sites/default/files/desnutricion_icefi_1.pdf*).

IIPA (2016), *Informe de la nutrición mundial: de la promesa al impacto; terminar con la malnutrición de aquí a 2030*, Washington DC, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.

Incap (2015), "Evolución de la nutrición en Centroamérica y República Dominicana: temas de la agenda pendiente y problemas emergentes (disponible en *http://ow.ly/XDB3S*).

– y OPS (2004), *La seguridad alimentaria y nutricional: un enfoque integral. Síntesis de los desafíos y experiencias en Centroamérica* (disponible en *http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/wp-content/uploads/cedesan/AF%20INCAP%20GU%C3%8DA_mayo27.pdf).*

MIDES y OPHI (2019), "Índice de pobreza multidimensional" (disponible en *https://mppn.org/wp-content/uploads/2019/10/Guatemala-Report-IPM-gt_29jul19-v1.1.pdf*).

Oxfam (2018), "Las intermitencias del hambre: tendencias de la desnutrición crónica y aguda en el corredor seco de Guatemala" (disponible en *https://reliefweb.*

int/sites/reliefweb.int/files/resources/LasintermitenciasdelhambreDesnutriciónAgudayCrónicaenelCSdeGuatemala_original.pdf).

PNUD (2017), *Informe sobre desarrollo humano* (disponible en *http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/INDH_Completo_digital-1.pdf).*

– (2019), *Informe sobre desarrollo humano* (disponible en *http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf*).

Unicef (1998), *The State of the World's Children*, Nueva York.

– (2017), "X informe SAN, malnutrición en la población guatemalteca", informe de Procuraduría de Derechos Humanos a la Conasan, Guatemala.

Capítulo 12

Seguridad alimentaria y personas en situación de movilidad: el caso de los migrantes en México*

Magda Yadira Robles Garza, Myrna Berenice Hinojosa García, Lillian Sánchez Calderoni, Oscar Flores Torres, Diego García López y Vanessa Gutiérrez Espinosa

1. Introducción

La migración y el movimiento de grupos y personas son un fenómeno milenario, de origen multifactorial, que impacta y genera múltiples retos para los países. En respuesta a la situación actual de aumento de migración de Latinoamérica hacia Estados Unidos, particularmente en su paso por México, surge la inquietud de la presente investigación: conocer los programas, las políticas y la legislación que sean efectivas y aporten soluciones a la problemática de la satisfacción del derecho a la alimentación de las personas en situación de migración en México.

Para lograr el objetivo de la investigación es necesario conocer los tratados y convenios existentes en materia de alimentación correspondientes a las personas en situación de migración, desplazados o refugiados, emitidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asimismo, es importante detectar las políticas, los programas y la normativa correspondiente en América Latina y la Unión Europea, para finalmente conocer y analizar las políticas existentes en México en materia de alimentación y trabajo de personas en situación de migración. Con la información correspondiente, será posible proponer recomendaciones, así como políticas públicas en la materia.

* Este documento es el producto final de la investigación "Seguridad alimenticia de los grupos migrantes, refugiados y desplazados. el caso de México", de la VIII Convocatoria de Investigación sobre el Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe. Tuvo como fecha de inicio el 30 de abril de 2019 y conclusión el 27 de agosto de 2019.

La investigación se plantea de acuerdo con los siguientes objetivos específicos:

1) Análisis del derecho a la alimentación a partir del trabajo de la ONU en materia de movilidad humana, específicamente migrantes, desplazados, refugiados y asilados.
2) Análisis de la normativa y las políticas en América Latina, así como detección de las acciones o los criterios judiciales de instancias internacionales o regionales que garanticen el derecho a la alimentación.
3) Análisis de la normativa y las políticas, así como detección de acciones o criterios judiciales de la Unión Europea.
4) Identificación de las políticas, estrategias y acciones que se han realizado en México sobre apoyo a personas en situación de migración en relación con el derecho a la alimentación.

2. El trabajo de la ONU en el cuidado del derecho a la alimentación de personas en situación de movilidad

La migración es un fenómeno social que ocurre desde la antigüedad, pero recientemente ha cobrado mayor relevancia política, con desafíos en temas como la integración, los desplazamientos, la migración segura y la gestión de fronteras. "En 2017, el número de migrantes alcanzó la cifra de 258 millones, frente a los 173 millones de 2000".[1] De acuerdo con el Informe sobre las migraciones en el mundo 2018 de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), si bien el aumento del porcentaje proporcional de migrantes internacionales respecto de la población mundial pareciera pequeño en las últimas décadas –3,4% en 2017, en comparación con 2,8% de 2000 y 2,3% de 1970–, el dato numérico muestra una realidad que no puede ser ignorada: la cifra más reciente es de casi 100 millones de personas más que en 2000, y es más del triple respecto de aquella de 1970 (84.460.125 personas). Aunado a esto, están las más de 740 millones de personas que han migrado dentro de su propio país de nacimiento.

Las circunstancias propias de la migración colocan a las personas en condiciones de vulnerabilidad y, ciertamente, el derecho a la alimentación es una de las muchas prerrogativas que se ven vulneradas durante su travesía. Específicamente, el derecho a la alimentación se define como el derecho fundamental de todo ser humano a una alimentación adecuada y a no padecer hambre. Su importancia se refleja en la necesidad de que se cumpla con ambas condiciones para garantizar, a su vez, los demás derechos humanos como la vida, la salud o la integridad.

1. "Migración", ONU (disponible en https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/).

Un parámetro que ha sido utilizado para determinar la medida en la que se protege el derecho a la alimentación es la seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Este estándar se encuentra conformado por cuatro componentes: 1) disponibilidad, 2) acceso, 3) utilización biológica y 4) estabilidad. Lo anterior implica que, para que exista SAN, es necesario que haya una oferta de alimentos a los cuales las personas puedan acceder, sea por medio del comercio, trueque o cualquier otra práctica, para satisfacer sus necesidades de alimentación y energía. Para ello, estos alimentos deben ser idóneos e inocuos para la nutrición de los consumidores; de estas dos características se desprende el término "nutricional" de la seguridad alimentaria. Por último, la SAN exige que estas condiciones guarden cierta estabilidad, es decir, tienen la misma importancia la disponibilidad, el acceso y la utilización, dado que sin cualquiera de ellas no se alcanzaría el objetivo de la SAN, que es garantizar el derecho a una alimentación adecuada (FAO, 2011).

En el mismo sentido, se entiende que, si no se cumple con alguna de las dimensiones anteriores, se presenta una situación de inseguridad alimentaria. Dicho de otra forma, no se cumple con las expectativas respecto de la calidad, cantidad o accesibilidad de los alimentos, lo que se traduce en la falta de garantía del derecho a la alimentación. Asimismo, se ha identificado que esta inseguridad se presenta en diversos sectores de la población mundial y generalmente como consecuencia de factores económicos, sociales, culturales, por género, etnia e, incluso, por condición migratoria.

En el presente apartado se analizarán los principales instrumentos de la ONU en materia de migración, así como de las personas refugiadas y desplazadas, con énfasis en los articulados que guardan relación con la protección del derecho a la alimentación, particularmente respecto de los componentes de la SAN.

Componente de la SAN	Instrumentos de la ONU	Análisis
Disponibilidad	Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y Malnutrición (convocado por la Asamblea General de la ONU y aprobado en la Conferencia Mundial de la Alimentación, 16 de noviembre de 1974)	Se requiere el esfuerzo de gobiernos e instituciones para que, sobre la base de los recursos con los que cuenten, se elaboren propuestas y prácticas factibles que lleven a la realidad una oferta de alimentos suficiente para las personas en situación de movilidad.
Disponibilidad	Pacto Mundial sobre Refugiados (adoptado por la Asamblea General de la ONU, 17 de diciembre de 2018)	Este pacto plantea cómo se pueden desarrollar enlaces que sean benéficos, tanto para personas refugiadas como para el impulso de las actividades económicas de los habitantes en puntos críticos en los que reciben a personas en situación de movilidad. De este modo, se busca garantizar mayor variedad no solo de alimentos, sino de costumbres culturales, religiosas, entre otras.

Acceso	Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y Malnutrición (convocado por la Asamblea General de la ONU y aprobado en la Conferencia Mundial de la Alimentación, 16 de noviembre de 1974)	Obligación de los Estados de intercambiar prácticas, compartir información y conocimientos, así como desarrollar y concretar medidas y acuerdos que contribuyan a facilitar la obtención de alimentos.
Acceso	Pacto Mundial sobre Refugiados	Las acciones que se implementen deben asegurar a las personas en situación de movilidad una posibilidad real de acercarse y obtener alimentos. En particular entre las mujeres, las niñas y los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas de tercera edad. El punto 81 agrega que los Estados: apoyarán el acceso de los refugiados y las comunidades de acogida a redes de protección social en materia de nutrición, como los programas de alimentación escolar, y fomentarán la resiliencia de los hogares y los sistemas de producción alimentaria y agrícola en los gobiernos y las zonas de acogida de refugiados, con la promoción de las compras a los agricultores locales, en consideración de la diversidad, las prácticas culturales y religiosas imperantes y las preferencias en la producción alimentaria y agrícola.
Acceso	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (adoptada por la Asamblea General de la ONU, Ginebra, 28 de julio de 1951)	Precisamente, uno de los compromisos entre los países es que, si bien no han desarrollado acciones para colaborar entre sí para la distribución de productos, por lo menos deben asegurar que dentro de sus territorios darán un trato equitativo a las personas en movilidad respecto de sus nacionales.
Utilización biológica	Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y Malnutrición	Este punto de utilización biológica se refiere a que tanto la oferta como la facilitación para la obtención de alimentos debe tener cuidado de estar dirigida a las personas de tal manera que les ayude a seleccionar los productos sobre la base de un conocimiento de lo que les brinde satisfacción a sus necesidades alimentarias y nutricionales.
Utilización biológica	Pacto Mundial sobre Refugiados	En el punto 81 describe que las contribuciones de los Estados consistirán, entre otras cosas, en recursos y conocimientos especializados para la prestación de asistencia específica, a fin de satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales inmediatas de los refugiados y las comunidades de acogida con los medios más adecuados, con apoyo de efectivo o de los sistemas de protección social, como los programas de alimentación escolar.
Estabilidad	Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y Malnutrición	Se refiere a que, para que haya un verdadero ejercicio del derecho a la alimentación y que, finalmente, se logre la seguridad alimentaria nutricional, los tres primeros elementos deben implementarse de manera perdurable. Por esta razón, es necesario que se utilicen recursos, organización, tecnología y demás elementos necesarios para emplear verdaderas medidas de erradicación del hambre y la malnutrición, en especial de las personas en situación de vulnerabilidad, como lo son aquellas que están en movilidad.

Fuente: elaboración propia.

Podemos destacar en el análisis del cuadro que la implementación de los artículos y apartados de los organismos internacionales contribuye a llevar a la práctica lo que menciona la teoría sobre la SAN. Es de suma importancia que los Estados miembros respeten y sigan los lineamientos establecidos, por medio del desarrollo de normativas y políticas, así como de la adecuada implementación de programas.

3. Acciones, documentos y criterios judiciales en América Latina para la garantía del derecho a la alimentación de personas en situación de movilidad

Del total de personas que viven fuera de su país de origen, el 26% se concentra en las Américas, según el Informe sobre las migraciones en el mundo 2018 de la OIM. En el presente apartado se estudiarán los instrumentos de regulación y decisiones judiciales correspondientes a la región de América Latina, que se han desarrollado para proteger el derecho a la alimentación de las personas en situación de migración, desplazados y refugiados.

3.1. Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas

Este documento fue adoptado por el coloquio internacional "Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994. En la conclusión 9º, recalca la importancia de fomentar la plena observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de coadyuvar a su desarrollo así como a su tutela jurídica. En la conclusión décima reafirma que tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar. Estos derechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares, debiéndose proveerles además lo necesario para garantizar su bienestar y dignidad humana.

3.2. Declaración de Cartagena sobre Refugiados

Esta declaración fue adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá "Problemas jurídicos y humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Establece en su inciso h la responsabilidad de los Estados de fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad. Más adelante, en la conclusión 11ª, se dicta:

Estudiar, en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR [Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados] canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados.

Ahora bien, la Organización de los Estados Americanos (OEA), que es el sistema institucional regional más antiguo y al que pertenece México, también ha desarrollado una línea de documentos y decisiones por medio de sus diversos órganos en materia de protección del derecho a la alimentación de las personas en situación de migración, así como de las personas refugiadas y desplazadas. Procedemos a observar dicha línea, primero de la Asamblea General, luego de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) y, finalmente, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

3.3. La línea de la OEA para el cuidado de personas en situación de migración y su derecho a la alimentación

3.3.1 Resoluciones de la Asamblea General

AG/RES. 2.678 (XLI-O/11) Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Américas.[2] Esta resolución de la Asamblea General de la OEA se refiere a la necesidad de exhortar a los Estados miembros y a la comunidad internacional a que colaboren y apoyen el fortalecimiento y la consolidación de los programas de fronteras solidarias, ciudades solidarias y reasentamiento solidario, propuestos en el Plan de Acción de México. En particular, instar a los Estados miembros a continuar la promoción de acciones para garantizar el disfrute de los derechos de los refugiados, reconociendo los avances alcanzados en el contexto del programa de ciudades solidarias y tomando

2. AG/RES. 2.678 (XLI-O/11), Asamblea General, cuarta sesión plenaria, 7 de junio de 2011 (disponible en http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2678_XLI-O-11_esp.pdf).

en consideración los objetivos de la nueva política del ACNUR en esta materia.

AG/RES. 2.667 (XLI-O/11), Desplazados internos.[3] Advierte que es menester desarrollar e implementar políticas y programas sectoriales para cubrir las necesidades especiales de los desplazados internos y las comunidades afectadas por el desplazamiento interno, en particular la elaboración de programas vinculados con la prevención de las diversas causas y consecuencias que genera dicho desplazamiento, incluyendo programas de desarrollo, de combate a la pobreza y de reducción de los riesgos de desastres naturales, en los que podrán considerarse, asimismo, las necesidades de las comunidades receptoras.

Agrega la importancia de instar a los Estados miembros a que consideren utilizar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos elaborados por el representante del secretario general de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, como base para sus planes, políticas y programas en apoyo a las personas desplazadas y, de conformidad con el derecho internacional, a las comunidades indígenas y afrodescendientes, entre otras, así como también en apoyo a las necesidades específicas de las niñas y los niños, las mujeres, las ancianas y los ancianos, las campesinas y los campesinos y las personas con discapacidad.

Refiere la necesidad de instar a los Estados miembros a que, en atención a su responsabilidad frente a los desplazados internos, a partir de estrategias integrales y desde una perspectiva de derechos humanos y de género se comprometan a brindarles protección y asistencia durante el desplazamiento, a través de las instituciones competentes, así como invitarlos a que asuman el compromiso de buscar soluciones duraderas, que incluyan el retorno seguro, voluntario y digno de los desplazados internos, su reasentamiento y reintegración, sea en su lugar de origen o en la comunidad receptora.

3.3.2. El derecho a la alimentación a pa.rtir del trabajo de la Comisión IDH

Aquí se realizará un análisis de los informes de la Comisión IDH para identificar las directrices que este órgano considera necesarias para garantizar el derecho a la alimentación de personas migrantes, refugiadas y desplazadas, así como de comunidades afrodescendientes e indígenas en América Latina.

Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La Comisión IDH (2015a) ha reconocido que la migración forzada se origina por múltiples factores que obligan a las personas a desplazarse en busca de mejores condiciones de vida, algunos de los cuales son

3. AG/RES. 2667 (XLI-O/11), Asamblea General, cuarta sesión plenaria, 7 de junio de 2011 (disponible en https://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2667_XLI-O-11_esp.pdf).

la desigualdad, la pobreza, la violencia ocasionada por el crimen organizado e, inclusive, las crisis humanitarias, como ha sido el caso de Venezuela por escasez de agua y alimentos. Por ello, exhorta a los Estados a tomar medidas con un enfoque en pro de los derechos humanos para atender las necesidades que se dan dentro de los movimientos migratorios.

La Comisión también observa la relación que guarda la situación de movilidad o desplazamiento migratorio con el goce de derechos humanos como la salud, la educación y la alimentación, entre otros. Junto con la Corte IDH, ha referido que los Estados tienen deberes generales y especiales, que se encuentran respaldados por la norma internacional. En el caso de los desplazamientos migratorios, se establece que el Protocolo II a los Convenios de Ginebra de 1949 funge como herramienta para adoptar las directrices correspondientes al tratamiento digno de los desplazados, las cuales establecen que se debe asegurar que la población sea protegida y pueda gozar de condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, seguridad y alimentación (Comisión IDH, 2015a: 121-122).

Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América. En este informe, la Comisión IDH (2015b) presenta el panorama de los migrantes que son detenidos durante su desplazamiento y las condiciones como los tratan, desde su detención hasta su colocación en uno de los centros migratorios. La Comisión IDH establece que los migrantes tienen derecho a un tratamiento humano, lo que implica que las autoridades encargadas de la detención (cuando esta sea justificada) deben atender los principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas, dado que aquí se establecen las directrices a seguir para cumplir con el derecho de los migrantes antes mencionado. El uso de estas directrices supone los siguientes derechos para el migrante cuando es detenido: derechos al agua, alojamiento, seguridad, higiene, vestimenta, educación, recreación, libertad religiosa, visitas y, no menos importante, la alimentación.

Lo anterior denota la importancia al revisar dentro del mismo informe las quejas que han sido enviadas a la Comisión IDH en las que se expresan las inconformidades de personas que han sido colocadas en centros de detención migratoria, en específico en los centros de Karnes y Puerto de Entrada del Puente Internacional de Hidalgo. Las deficiencias más recurrentes se dan en referencia a la calidad de los espacios en los que los recluyen, la deplorable condición de los lugares de aseo, la falta de alimentos nutritivos y la violencia en el trato (Comisión IDH, 2015b: 81-91).

Dentro de las recomendaciones que define la Comisión IDH en este informe respecto del tratamiento de las personas en centros de detención migratoria, se establece que "cuando las familias son detenidas por motivos migratorios, los centros de detención deben mantener ciertas condiciones mínimas conforme a lo dispuesto por los Principios y buenas prácticas sobre protección de las personas

privadas de libertad en las Américas y el artículo VII de la Declaración Americana. Las condiciones de detención observadas en Karnes no satisfacen estos estándares, ya que las instalaciones resultaban más punitivas y de naturaleza carcelaria, sin proporcionar un entorno que fomente el desarrollo sano de la niñez" (Comisión IDH, 2015b: 121).

De igual forma, se dispone que el Estado debe asegurarse de proveer a las personas en los centros de migración agua potable y alimentos saludables y nutritivos de forma regular, es decir, tres comidas al día (Comisión IDH, 2015b: 128).

Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. Como ya se mencionó, son muchos los factores que obligan a las personas a desplazarse a otro sitio. De igual forma se indicó que aquellos que son detenidos en su tránsito por México son colocados en centros de migración cuyas referencias por parte de los mismos migrantes describen tener naturaleza carcelaria, características inhumanas y escasas condiciones que garanticen la dignidad humana. Esto lleva a los migrantes, además de alejarse del crimen o la violencia, a buscar aislarse de las autoridades, incluso si eso los lleva a seguir rutas más peligrosas (Comisión IDH, 2013).

Es por lo anterior que la Comisión IDH ha recomendado que los Estados deben "[g]arantizar que las condiciones de detención de las estaciones migratorias […] cumplan con los estándares mínimos de derechos humanos reconocidos en la Convención Americana y desarrollados en los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas de la Comisión IDH". Las condiciones a las que se refiere esta recomendación son del proceso de detención con un trato humano, acceso a atención médica, contacto con familiares, alimentación saludable y regular, entre otras.

3.3.3. Las decisiones de la Corte IDH en materia de protección de los derechos de personas migrantes, desplazados y refugiados

La Corte IDH ha tenido oportunidad de analizar y resolver, en diversas ocasiones, asuntos de personas en situación de movilidad y la protección de su derecho a la alimentación. Y lo ha hecho conectando esta prerrogativa con otros derechos, como el de la integridad personal, la dignidad, las garantías de debido proceso y, desde luego, el derecho al asilo.

Protección de la alimentación en conexión con integridad personal y vida digna. En los casos de las personas migrantes o desplazados por conflictos internos, la determinación del alcance y contenido del derecho a la alimentación es diversa. Se refiere a aspectos del entorno social y familiar a los que se ven expuestos estas familias y comunidades enteras. Por ejemplo, en el caso Masacre de Mapiripán versus Colombia (2005) la Corte IDH señaló lo siguiente:

El retorno de los desplazados a sus hogares carece, en muchos casos, de las condiciones necesarias de seguridad y de dignidad para ellos y, dentro de los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno, además de graves repercusiones psicológicas en ellos, se han destacado (i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) la marginación, (iii) la pérdida del hogar, (iv) el desempleo, (v) el deterioro de las condiciones de vida, (vi) el incremento de las enfermedades y de la mortalidad, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, (viii) la inseguridad alimentaria y (ix) la desarticulación social, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida.[4]

Otro ejemplo refiere a los medios en que son privados de su subsistencia y condiciones de vida digna, como en el caso Masacre de Ituango versus Colombia, en el cual la Corte IDH consideró señalar la especial gravedad de la sustracción de ganado de los habitantes de estas comunidades. Al observar las actividades cotidianas de sus habitantes se desprende una estrecha vinculación entre estos y el ganado, dado que el principal medio de subsistencia para esa población consistía en el cultivo de la tierra y la crianza del ganado. Por tanto, el daño sufrido por las personas que perdieron su ganado, del cual derivaban su sustento, es de especial magnitud. Más allá de la pérdida de su principal fuente de ingresos y de alimento, la manera en la que el ganado fue sustraído con la colaboración explícita e implícita por parte de miembros del Ejército elevó el sentimiento de impotencia y vulnerabilidad de los pobladores.[5]

Véase también la sentencia de las Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) versus Colombia, en el cual la Corte IDH describe además que las condiciones de vida de los desplazados se caracterizaron por "a) falta de atención por parte del gobierno; b) hacinamiento; c) malas condiciones para dormir; d) falta de privacidad (se indicó que las personas desplazadas no tenían privacidad en circunstancias que lo requerían, por ejemplo en 'la forma de hacer sus necesidades', para tener relaciones íntimas y 'las mujeres tenían sus partos en frente de todo el mundo'; e) la alimentación inexistente, insuficiente y/o desequilibrada, y f) insuficiencia y mala calidad del agua. Al respecto se indicó que la cantidad de agua suministrada a los desplazados era mínima, lo cual tenía repercusiones digestivas y sanitarias".[6]

La protección del derecho a la alimentación y los derechos de las mujeres también se resalta en el estudio de las sentencias. En tres casos se refiere a la protección que el Estado debe prestar a este grupo adoptando medidas especiales que garanticen que las mujeres embarazadas tengan acceso a servicios médicos adecuados durante

4. Corte IDH, Masacre de Mapiripán versus Colombia, sentencia del 15 de septiembre de 2005, serie C N.º 134, párrafo 175.

5. Corte IDH, Masacres de Ituango versus Colombia, sentencia del 1 de julio de 2006, serie C N.º 148, párrafo 178.

6. Corte IDH, Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) versus Colombia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 20 de noviembre de 2013, serie C N.º 270, párrafo 118.

la gestación, el parto y el período de lactancia.[7] En el caso Xákmok Kásek versus Paraguay, la Corte IDH resaltó que la extrema pobreza y la falta de adecuada atención médica a mujeres en estado de embarazo y post embarazo son causas de alta mortalidad y morbilidad materna; en atención a su situación, requieren medidas especiales de atención en materia médica y alimentaria.[8]

También desde una perspectiva de género, el caso Yarce y otras versus Colombia refiere al desplazamiento forzado de un grupo de mujeres y cómo la insuficiencia estatal en la asistencia básica durante el proceso comprometió la responsabilidad del Estado colombiano respecto del derecho a la integridad personal de las víctimas, porque las condiciones físicas y psíquicas que estas debieron enfrentar no fueron acordes con estándares mínimos exigibles en este tipo de casos. Dichas condiciones eran de hacinamiento, falta de privacidad, carencia de servicios básicos de salud, alimentación desequilibrada e insuficiente, insuficiencia y mala calidad del agua.[9]

Por otro lado, los niños de comunidades migrantes o desplazadas también fueron protegidos en sus derechos a la alimentación y educación. Por ende, el Estado es responsable por la violación a los derechos de niñas y niños, por no haber desarrollado las acciones positivas suficientes a su favor en un contexto de mayor vulnerabilidad, en particular mientras estuvieron alejados de sus territorios ancestrales, período en que se vieron afectados por la falta de acceso a educación y a salud, el hacinamiento y la falta de alimentación adecuada (2016, párr. 323).

Protección de la alimentación en conexión con garantías de debido proceso y derecho al asilo. En el caso de Pacheco Teruel y otros versus Honduras, la Corte IDH señala que el Estado tiene el deber de prevención y de garantizar condiciones y estándares correspondientes en favor de las personas privadas de libertad, en particular el párrafo 67:

c) [T]odo privado de libertad tendrá acceso al agua potable para su consumo y al agua para su aseo personal; la ausencia de suministro de agua potable constituye una falta grave del Estado a sus deberes de garantía hacia las personas que se encuentran bajo su custodia; d) la alimentación que se brinde, en los centros penitenciarios, debe ser de buena calidad y debe aportar un valor nutritivo suficiente.[10]

En otro asunto, Familia Pacheco Tineo versus Estado Plurinacional de Bolivia, las víctimas alegaron que en el centro de migración donde estuvieron detenidas no tenían acceso a alimentos, entre otras cosas. La Corte IDH dicta: "el Estado violó las

7. Corte IDH, Comunidad indígena Sawhoyamaxa versus Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de marzo de 2006, serie C N.º 146, párrafo 177.

8. Corte IDH, Comunidad Indígena Xákmok Kásek versus Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C N.º 214, párrafo 233.

9. Corte IDH, Yarce y otras versus Colombia, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de noviembre de 2016, serie C N.º 325.

10. Corte IDH, Pacheco Teruel y otros versus Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 27 de abril de 2012, serie C N.º 241.

garantías del debido proceso y del derecho a buscar y recibir asilo".[11] Y más adelante:

En atención a las necesidades especiales de protección de personas y grupos migrantes, este Tribunal interpreta y da contenido a los derechos que la Convención les reconoce, de acuerdo con la evolución del corpus juris internacional aplicable a los derechos humanos de las personas migrantes. Lo anterior no significa que no se pueda iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal, sino que, al adoptar las medidas que correspondan, los Estados deben respetar sus derechos humanos, en cumplimiento de su obligación de garantizar su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa.[12]

4. Normativa, acciones y criterios judiciales de la Unión Europea sobre el cuidado del derecho a la alimentación de personas en situación de movilidad

De acuerdo con el ya citado Informe sobre las migraciones en el mundo 2018 de la OIM, Europa acoge el 30% de la población total que vive fuera de su país de nacimiento. Esto ha llevado a la Unión Europea a desarrollar una Agenda europea en materia de migración, que se conforma de documentos, políticas y acciones en la materia.

4.1. Marco normativo de la Unión Europea para la salvaguarda de los derechos de personas en situación de migración

En cuanto a la legislación, el Tratado sobre la Unión Europea (Tratado de Maastricht), firmado el 7 de febrero de 1992 ante el presidente del Parlamento Europeo, Egon Klepsch, contempla el objetivo de facilitar el libre movimiento de personas y el artículo K.1 enlista que, para ello, los Estados miembros habrán de observar políticas de asilo y de migración, así como la cooperación. Otros principales instrumentos de la Unión Europea en el tema de migración y asilo (que incluso son pilares para establecer el Sistema Europeo Común de Asilo, en inglés Common European Asylum System, CEAS) son la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), el Protocolo de Nueva York relativo

11. Corte IDH, Familia Pacheco Tineo versus Bolivia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2013, serie C N.º 272, párrafo 128.
12. Ibídem, párrafo 129.

al Estatuto para Refugiados (1967) y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000).

La Convención de 1951, en su artículo 3º, establece la prohibición de la discriminación y, en el capítulo IV (del bienestar), señala: "[l]os Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos" (artículo 23). El artículo 35 advierte el compromiso de los Estados y sus autoridades a la cooperación con la ONU. Esta obligación de cooperar con la ONU se vuelve a indicar en el artículo II del citado Protocolo de Nueva York.

Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) consagra en su artículo 18 el derecho al asilo; en el 19 la protección en casos de devolución, expulsión y extradición; y en el 21 la no discriminación, incluida aquella por razón de nacionalidad. El artículo 34, sobre la seguridad y la ayuda social, advierte en el segundo párrafo: "[t]oda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales".

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (conocido también como Convención Europea de Derechos Humanos, 1950) contiene la prohibición de la discriminación en el artículo 14; empero, el fundamento que se ha utilizado exitosamente para la resolución de casos contenciosos en materia del derecho a la alimentación de personas en situación de migración es el artículo 3º, que prohíbe la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Si bien las normativas de la Unión Europea que hemos citado no prevén el derecho a la alimentación de manera expresa, sí contienen disposiciones de libre movilidad, trato nacional a extranjeros, el derecho de asilo y a recibir apoyo público, así como compromisos para la cooperación y elaboración de políticas en estos temas.

4.2. Políticas y acciones de la Unión Europea para la protección de los derechos de las personas en situación de migración y refugiados

La Unión Europea se ha enfocado más en el desarrollo y la implementación de estrategias y acciones para actualizarse y adecuarse a las necesidades que se han presentado. La ya citada agenda europea contiene políticas, estrategias y operaciones desde 2015 respecto de la vigilancia de la frontera y costas, reintegración, visas, presupuesto, manejo migratorio, manejo de crisis de refugiados (Comisión Europea, 2019). Pero, además, la Unión Europea creó y conserva un fondo presupuestario específicamente para asilo, migración e integración que conserva actualmente, y se destina de manera dividida entre asistencia de emergencia y acciones de la Unión (Policy Department for Budgetary Affaris, 2018: 11).

Precisamente, en la asistencia de emergencia es en la que se utilizan los fondos para la mejoría de infraestructura y servicios en la recepción de migrantes

y refugiados y apoyo de tipo social (como alimentación), entre otras (European Comission, 2019a). Una cuestión que se debe señalar es que los fondos no se reparten en las mismas cantidades para todos los países miembros de la Unión, sino que se ha tenido que observar cuáles son los puntos críticos y, de esta manera, asignar estratégicamente el presupuesto.

En este sentido, la Comisión Europea ha emitido directivas para atender las situaciones de urgencia de manera puntual. "Los regímenes de protección temporal se implementan clásicamente como respuestas de emergencia a situaciones de afluencia masiva y son introducidos principalmente por los primeros países de asilo y otros Estados de acogida que no pueden hacer frente a situaciones de afluencia a gran escala" (European Comission, 2016: 84). Tal fue el caso de la República de Malta, que con los programas anuales de 2011 y 2012 recibió presupuesto y asignó 70% de él para reforzar sus centros de recepción y, con ello, pudo proveer alimentos, dar atención médica, mejorar la seguridad y la infraestructura (ídem: 133).

La Unión Europea no solo tiene acciones para la migración interna, también ha desarrollado un marco de principios y políticas de asilo y migración externa llamado "Enfoque global de la migración y la movilidad" (Global Approach to Migration and Mobility, GAMM). Este marco, basado en la cooperación y la solidaridad, define cómo la UE habrá de conducir diálogos de políticas y cooperación con Estados no miembros de la Unión (European Comission, 2019b).

Los derechos humanos son una prioridad transversal en este marco y, entre sus principales objetivos, está el de promover la protección internacional y mejorar el asilo. El GAMM se implementa a través de diversos instrumentos de diálogo y acuerdos bilaterales y regionales, así como planes de acción, especialmente con países de África y del este (European Comission, 2019b). Un ejemplo es la EU-IOM Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration in Africa, iniciativa por la cual la Unión Europea apoya económicamente a organizaciones internacionales y proyectos para asistencia y servicios "salva-vidas" (proveyendo alimentos, agua, atención médica y psicológica), como lo ha hecho con la OIM, que estableció centros de tránsito en la región centro-mediterránea de África (seis de ellos en Nigeria) (Unión Europea, 2019).

4.3. Las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de protección del derecho a la alimentación de personas en situación de migración

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha resuelto tres casos recientemente en materia de migrantes y su derecho a la alimentación: Amerkhanov versus Turquía, Batyrkhairov versus Turquía y Haghilo versus Chipre.[13]

13. Tribunal EDH, Amerkhanov versus Turquía, 5 de septiembre de 2018; Batyrkhairov versus Turquía, 5 de septiembre de 2018; Haghilo versus Chipre, 26 de junio de 2019.

En dichos asuntos, el Tribunal analizó las condiciones en las que tuvieron detenidas a las personas en los respectivos centros. Como se mencionó anteriormente, las acusaciones de las personas demandantes se fundamentaron en el artículo 3º de la Convención Europea de Derechos Humanos. Este artículo se refiere a los tratos crueles y degradantes, y las víctimas alegaron que las características de los centros de detención eran deplorables, carecían de higiene, los trataban con uso de violencia, pero, además, no los proveían de alimentos suficientes y de calidad.

El Tribunal, además de reconocer la violación de su derecho a la alimentación, condenó a los Estados a indemnizar a las víctimas y reiteró la obligación de los Estados de supervisar y asegurar que los centros de migración respeten y garanticen condiciones dignas para las personas, de conformidad con los estándares establecidos incluso a nivel internacional, como los de la ONU.

5. Políticas, estrategias y acciones en México de apoyo a personas en situación de movilidad, en relación con el derecho a la alimentación

México, a través de la Secretaría de Gobernación, ha elaborado una política migratoria que se conforma de normas nacionales, reglamentos, disposiciones administrativas y la firma de instrumentos internacionales. Además, cuenta con una institución nacional con autonomía de gestión y presupuestaria: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2019), que entre sus programas tiene estrategias para las personas en situación de migración. Asimismo, el Instituto Nacional de Migración tiene iniciativas en la materia. Específicamente en el marco interno, apuntamos las siguientes observaciones.

5.1. Análisis de la normativa nacional

En el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece:"toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará". Aunque no se hace un énfasis específico en la población migrante, la Constitución refiere que "toda persona" tiene ese derecho.

La Ley de Migración (2011) señala que las estaciones migratorias, para su funcionamiento, deben atender los requerimientos alimentarios de toda persona que sea presentada en sus instalaciones. Pero no solo eso, también se deben brindar como mínimo tres alimentos al día, los cuales deben tener una calidad adecuada. Además, en caso de que la persona requiera alguna dieta especial o régimen nutricional particular (como niñas, niños y adolescentes), los alimentos

deben brindarse con este cuidado, para que a dichas personas no se les afecte su salud. Estas mismas disposiciones deben observarse para el supuesto de que el Instituto deba trasladar a personas extranjeras a sus lugares de origen: las empresas deberán proveer alimentación y agua potable (arts. 107, 109, 123).

En el Reglamento de la Ley de Migración, del 28 de septiembre del 2012, se identifican las mismas reglas de funcionamiento en los artículos 78 y 226 F.XIV. Luego, se incluyen de igual forma en el acuerdo por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración (8 de noviembre de 2012), que advierte que durante su estancia en la estación migratoria o en la estancia provisional las personas en situación de migración alojadas contarán con agua potable y recibirán tres alimentos al día, los cuales serán proporcionados por el Instituto de forma gratuita y obedeciendo a sus especificidades (en caso de ser necesario, como dietas o regímenes especiales) (arts. 22 y 24).

Por su parte, el acuerdo por el que se emiten los lineamientos en materia de protección a migrantes del Instituto Nacional de Migración (2012) señala que los grupos de protección deberán brindar de manera prioritaria la atención en primeros auxilios y alimentos que personas migrantes requieran para cubrir sus necesidades inmediatas y se les canalizará a las instituciones especializadas (acuerdos 14, 20, 32, 48 y 62). En este supuesto están los Grupos Beta, por ejemplo, y los programas de la CNDH, así como los que se manejan al nivel de las entidades federativas. Aunque suelen acompañar el apoyo en otros rubros, como alojamiento, salud y autoempleo.

El Programa de Atención a Migrantes de la CNDH tiene como objetivo principal fortalecer integralmente los derechos humanos de las personas migrantes en el contexto de la movilidad humana a través de acciones preventivas, de promoción y vinculación. Durante el curso de 2019 se llevaron a cabo un total de 457 acciones de promoción, vinculación y estudio de los derechos humanos de las personas migrantes, a través de los cuales se impactó en un total de 29.835 personas.

El Instituto Nacional de Migración implementa el Programa de Grupos Beta, que consiste en grupos de protección a migrantes en las fronteras norte y sur del país y en puntos de identificación de tráfico. Ofrecen asistencia social en materia de alimentación además de otros servicios.

La Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2019)[14] reconoce que la persecución puede guardar relación con el género y la edad de los refugiados, así como la necesidad de brindar protección y asistencia humanitaria atendiendo a las necesidades diferenciadas de mujeres y hombres, niños y niñas, adolescentes, adultas y adultos mayores, personas con discapacidad, minorías y grupos étnicos.

14. https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf

El Programa de Autosuficiencia e Integración Ciudades Solidarias pretende evitar, en la medida de lo posible, los llamados "movimientos irregulares o secundarios". Empero, sobre todo, busca una protección más efectiva que abarque los derechos y las obligaciones sociales, económicas y culturales del refugiado. Se trataría de facilitar la ejecución de políticas públicas, dentro de una estrategia social integral, con la cooperación técnica de la ONU y de las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo financiero de la comunidad internacional, para integrar a un número de refugiados a ser determinado en una serie de centros urbanos "piloto" de América Latina.[15]

5.2. Análisis de la implementación de programas y normas a nivel estatal

Respecto de la presencia e implementación de programas y normas a nivel estatal, cabe señalar que el estado de Baja California lleva a cabo el programa Fondo de Apoyo a Migrantes, cuyo objetivo es fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza, a través de acciones que incidan positivamente en la alimentación, la salud y la educación. En 2019 no recibió presupuesto. En el mismo Estado, desde el 12 de septiembre de 2014, existe la Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California, la cual establece en su artículo 11 F. III que la participación de la comunidad y las organizaciones civiles no gubernamentales o de la sociedad civil para fortalecer la solidaridad social con la población en condiciones de vulnerabilidad, como los migrantes, podrá materializarse adicionalmente a través de la prestación de servicios de alimentación.

En la Ciudad de México se lleva a cabo el programa Ciudad Hospitalaria y Movilidad Humana 2019, con el cual se busca garantizar el derecho a la alimentación, salud, empleo, identidad, equidad, cohesión e integración social de las personas migrantes y sus familias. En la misma ciudad, se realiza el Programa Sectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Movilidad y Atención a Migrantes, cuyo fin es promover el acceso de las personas migrantes a los distintos programas, servicios y trámites que ofrecen las instituciones; además, potenciar las oportunidades, minimizando riesgos y situación de vulnerabilidad de las personas migrantes.

De igual modo, se encarga de transferir los recursos otorgados a través de apoyos monetarios, trámites y servicios y, en años anteriores, se resaltaba que se

15. Programa de Autosuficiencia e Integración Local Ciudades Solidarias, en la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 2004 (disponible en https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf).

accediera a los programas sociales de la población huésped y migrante, garantizando los derechos de salud, alimentación, trabajo, equidad, entre otros.

En relación con el estado de Coahuila, existe el programa "Camino a casa, atención a menores migrantes", para proporcionar a menores en situación de migración alojamiento temporal, alimentación, satisfacción de necesidades básicas y orientación sobre los peligros de la migración. Además, el actual gobierno ha firmado un acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) en materia de inclusión y respeto a los derechos humanos que establece un modelo cuya base es "la integración laboral de personas refugiadas en la industria, en los servicios, en comercios principalmente de la Región Sureste del estado. Además de asegurar que los niños y niñas tengan acceso inmediato a la educación". El convenio tiene tres principales compromisos: 1) la coordinación de acciones y programas sociales en beneficio a las personas refugiadas; 2) procurar la modificación de las reglas de operación para facilitar el acceso de las personas refugiadas a los programas del gobierno y 3) facilitar y promover la incorporación de las personas refugiadas para hacer uso de los módulos de atención ciudadana, entre otras acciones (Gobierno de Coahuila, 2019).

Por lo que hace a los estados de Durango (2016) y Michoacán (2017), cuentan con la ley que crea el Instituto de Atención al Migrante y su familia, la cual establece que se observará como criterio obligatorio reconocer, promover y garantizar los derechos establecidos en la ley, así como proveer protección y apoyo con documentación, traslado, alimentación, albergue, salud, reinserción educativa, atención psicológica, seguridad y protección a su integridad física a los menores que emigran por causas de pérdida de sus progenitores, violencia intrafamiliar, violencia en su comunidad, agresión y explotación sexual.

Asimismo, el Estado de Sonora tiene la Ley de Protección y Apoyo a Migrantes, que en su artículo 8º advierte que, en atención y apoyo a los migrantes, son atribuciones y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo y de los municipios fronterizos (a ejecutarse de manera directa o por conducto de las dependencias correspondientes, de conformidad con la disponibilidad presupuestal y en la medida de sus posibilidades) proporcionar alimentación, servicios médicos, alojamiento, vestido, asistencia jurídica, de orientación social y, en casos especiales y cuando las circunstancias lo ameriten, servicios de transportación y funerarios.

En Veracruz, la Ley de Atención a Personas Migrantes y sus Familias (2018) dispone que corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) "asegurar que los servicios de asistencia social que brinde a los menores migrantes sean integrales, e incluyan albergue, alimentación, atención médica y psicológica, recreación, educación y asesoría jurídica, de conformidad con lo que señalen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables" (art. 37).

6. Conclusiones

A nivel universal, se detectan tendencias de cooperación internacional, así como compromisos de dar el mismo trato a personas en situación de movilidad como si fuesen nacionales.

A nivel regional, en el marco de la OEA se ha planteado la necesidad de elaborar programas y acciones que no solo se dirijan a proporcionar asistencia pública para cubrir necesidades básicas y derechos sociales, económicos y culturales, sino también la salvaguarda del derecho al asilo y refugio. Se ha hecho hincapié en que se requieren medidas preventivas, con un análisis de los factores que propician la salida de las personas en búsqueda de mejores oportunidades.

Se observa, por otro lado, que es necesario eliminar el estigma de las personas migrantes que suele asociarlas con un delito, solo por el hecho de estar en situación de irregularidad. La jurisprudencia, tanto de la Corte IDH como del Tribunal Europeo, ha construido una línea para obligar a los Estados a garantizar a personas migrantes, desplazadas y refugiadas su derecho al acceso a sus necesidades básicas como la alimentación adecuada y el agua potable, entre otras, para asegurar que puedan tener condiciones mínimas de dignidad humana.

Ha sido muy notorio cómo las políticas y las acciones dirigidas a personas migrantes, en relación con la garantía de su derecho a la alimentación, son elaboradas de manera que buscan dar atención inmediata y de emergencia para refugiados y personas que buscan asilo. La Unión Europea ha sido un ejemplo muy claro, ya que las personas migrantes están acompañadas de apoyo psicológico y asesoría en materia de acceso a la información y consejería, así como rastreo de familiares y/o reintegración.

Por otro lado, se detecta que la Unión Europea tiene más políticas de apoyo en otros rubros. Por ejemplo, estrategias relacionadas con regularización de documentos, trámites de visas, incluso, educación, trabajo y autoempleo, así como sistemas de protección y seguridad social que, además, no solo son para las personas migrantes, sino también para sus familias. Las estrategias de empleo y autoempleo, aunque no están directamente relacionadas con la alimentación, generan las condiciones para que la persona en situación de migración pueda cubrir este derecho.

En general, la creación de oportunidades de empleo y medidas de reintegración parecen obedecer a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, que han priorizado la atención a la migración para el desarrollo. Y es que "en la esfera del ODS 8, por el cual se busca promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la meta 8.8 fija la necesidad de 'proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres

migrantes y las personas con empleos precarios'. En el ODS 10 ('reducir la desigualdad en los países y entre ellos') se establece otra meta que guarda relación expresa con el problema de la migración: la 10.7, 'Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas'" (Unión Parlamentaria, OIT y ONU (2015).

En años anteriores, México había destinado presupuesto a programas y acciones para atender la situación migratoria y establecer programas de apoyo, incluso al interior de la República en diversas entidades federativas (Morelos, Tamaulipas, Nuevo León, Sonora, Puebla, Jalisco, Baja California y Zacatecas), como el Fondo de Apoyo a Migrantes (hasta 2018) y Tres por Uno en los años 90. Con este último, se financiaron proyectos de infraestructura y servicios y se generaba empleo para personas migrantes. Actualmente, ninguno de estos programas se ha mantenido.

Si bien el Estado mexicano ha construido un marco normativo, hace falta desarrollar e implementar políticas, estrategias y acciones actualizadas y dirigidas a un efectivo apoyo alimentario a migrantes. Únicamente seis entidades federativas cuentan con programas y/o normativas que aseguren cubrir con el derecho a la alimentación de las personas migrantes y sus familias.

La presión internacional del país vecino del norte, con amenaza de aumentar impuestos y aranceles comerciales, indudablemente es un factor que hace del fenómeno migratorio un gran desafío político para México.

7. Referencias

Comisión Europea (2019), "European agenda on migration: press material" (disponible en *https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material_en*).

Comisión IDH (2013), "Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México" (disponible en *http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf*).

– (2015a), "Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" (disponible en *http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf*).

– (2015b), "Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América" (disponible en *http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Refugiados-Migrantes-EEUU.pdf*).

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019), "Atención a migrantes" (disponible en *https://www.cndh.org.mx/programa/9/atencion-migrantes*).

DIF Coahuila (2019), "Camino a casa, atención a menores migrantes" (disponible en *http://www.difcoahuila.gob.mx/content/camino-casa-atenci-n-menores-migrantes*).

European Comission (2016), *Study on the Temporary Protection Directive: Final report* (disponible en *https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf*).

– (2019a), "Refugee Fund" (disponible en *https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund_en*).

– (2019b), "Global approach to migration and mobility", Migration and Home Affairs (disponible en *https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en*).

FAO (2011), "Seguridad alimentaria y nutricional: conceptos básicos", Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), Centroamérica, Proyecto Food Facility, Honduras (*http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf*).

Gobierno de Coahuila (2019), "Coahuila garantiza trato más favorable a refugiados: Miguel Ángel Riquelme", junio (disponible en *https://coahuila.gob.mx/noticias/index/coahuila-garantiza-trato-mas-favorable-a-refugiados-miguel-angel-riquelme-19-06-19*).

Gobierno de la Ciudad de México (2019), "Ciudad hospitalaria y movilidad humana", Secretaría de Inclusión y Bienestar Social (disponible en *https://www.sibiso.cdmx.gob.mx/programas/programa/ciudadhospitalaria*).

Instituto Nacional de Migración (2019), "Acciones y programas" (disponible en *https://www.gob.mx/inm#1836*).

OIM (2019), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018* (disponible en *https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf*).

Policy Department for Budgetary Affairs (2018), "EU funds for migration, asylum and integration policies: Budgetary Affairs", European Parliament (disponible en *https://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/05/EU-funds-for-migration.pdf*).

Programa Sectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Movilidad y Atención a Migrantes de la Ciudad de México (2015), *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 21 de enero (disponible en *http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5391.pdf*).

Unión Europea (2019), "Central-mediterranean route: Protecting migrants and managing irregular flows", marzo.

Unión Parlamentaria, OIT y ONU (2015), "Migración, derechos humanos y gobernanza" (disponible en *https://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf*).

Capítulo 13

La utilización de los indicadores de progreso del Protocolo de San Salvador y el fortalecimiento de las capacidades estatales para la garantía del derecho a la alimentación en el Paraguay*

Milena Pereira Fukuoka, Camilo Filártiga Callizo, Adriana Lezcano, Alejandra Saucedo, Analía Martínez, Coralie Arbo y Marco Caballero

1. Introducción

En 2017, la relatora especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas (ONU) presentó un informe sobre su misión al Paraguay. Respecto de la situación general en materia de seguridad alimentaria y nutricional, llamó la atención sobre la persistencia de altos índices de desigualdad en el país pese al sostenido crecimiento económico logrado en la última década, la desproporcionada incidencia de la pobreza extrema en el área rural y la discriminación como problemática estructural que afecta los derechos humanos de las personas, incluyendo el derecho a la alimentación, "en particular de los pueblos indígenas, las mujeres, las personas de edad, las personas con discapacidad y los pequeños agricultores" (ONU, 2017: párr. 8).

En dicho informe, la relatora identificó los principales factores que inciden en la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad de la alimentación en el país, esto es, en los componentes o dimensiones del derecho humano a la alimentación

* Informe final del proyecto de investigación "Avanzar en la aplicación del derecho a la alimentación en el Paraguay: análisis y seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador", desarrollado por el Grupo de Investigación ODA-UCA del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", sede Asunción, en el marco de la VIII Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe, con recursos institucionales, entre mayo y agosto de 2019.

adecuada (DHAA). Hizo referencia a situaciones vinculadas al sector y las políticas agrícolas, a la lucha contra la pobreza rural y urbana; a la malnutrición, obesidad e importancia de las dietas saludables; a los riesgos asociados con la producción de monocultivos a gran escala y a los grupos de la población que requieren atención especial.

Este carácter complejo, multidimensional y multisectorial del derecho humano a la alimentación adecuada genera desafíos para la construcción de sistemas de garantías que contribuyan a su plena efectividad. El término "garantía" hace referencia a aquellos métodos, mecanismos o dispositivos que sirven para asegurar la efectividad de un derecho (Courtis, 2010: 130).

En el Paraguay, si bien han existido significativos avances en programas alimentarios y nutricionales en los últimos años, así como la constitución de espacios permanentes de articulación interinstitucional para determinadas temáticas vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), sigue pendiente la adopción de garantías específicas del derecho a la alimentación adecuada que contribuirían a aumentar el conocimiento social acerca de este derecho humano, a fortalecer la comprensión de las responsabilidades estatales respecto del derecho a la alimentación, a dotar de una perspectiva integral y coherente a las diferentes áreas sectoriales que inciden en este derecho, y a fortalecer su exigibilidad y justiciabilidad.

El país no cuenta aún con una ley marco de derecho a la alimentación, y carece también de un plan o estrategia nacional en materia de SAN que se encuentre operativo. Desde la perspectiva institucional, no se cuenta con una autoridad nacional para el derecho a la alimentación, y no es posible identificar con claridad la institución estatal competente para coordinar la implementación de políticas y planes de SAN en la actualidad.

Al mismo tiempo, persiste la necesidad de fortalecimiento de las instituciones especializadas que conforman el sistema nacional de protección de derechos humanos, con relación a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en general, y del derecho a la alimentación adecuada, en particular.

En este contexto, cobra significativa importancia el cumplimiento del Estado paraguayo del deber de informar con indicadores los avances en el cumplimiento del derecho humano a la alimentación, en su carácter de Estado parte del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador [PSS]).[1]

En el marco del mecanismo de monitoreo del PSS, el Estado paraguayo ha presentado los informes nacionales correspondientes al primer y al segundo agrupamiento de derechos. Con relación al informe relativo al segundo agrupamiento de derechos, que incluye el derecho a la alimentación adecuada, el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS) publicó sus observaciones y recomendaciones finales

1. Ratificado por el Paraguay, a través de la ley 1.040/97.

a la República del Paraguay en febrero de 2018. En dicho instrumento, el GT reafirmó su convicción de que los mecanismos de monitoreo y evaluación son parte fundamental de un proceso amplio, integral y transversal para la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la región interamericana (GTPSS, 2018: párr. 50).

El presente estudio parte de considerar (i) que dichas recomendaciones identifican prioridades estratégicas para el fortalecimiento del sistema de garantías del derecho a la alimentación en el país, (ii) que el proceso de construcción del siguiente informe nacional constituye una valiosa oportunidad para afianzar las capacidades estatales de cumplimiento de obligaciones jurídicas en materia del derecho a la alimentación y (iii) que la implementación de mecanismos de diálogo intersectorial y participación social en la construcción del informe puede contribuir al vigor de una cultura fundada en derechos.

En ese sentido, el proyecto de investigación se abocó a dar seguimiento a las recomendaciones del GT al Paraguay, con el objetivo de proporcionar insumos para el mayor aprovechamiento del mecanismo regional de monitoreo en el nivel nacional, con relación al fortalecimiento de las capacidades estatales para la garantía del DHAA. Para ello, se efectuó una síntesis teórica, centrada en facilitar la comprensión sobre el carácter multisectorial del derecho a la alimentación y la importancia de los indicadores en la evaluación de su cumplimiento progresivo, así como un análisis actualizado del marco jurídico y de planificación en materia del DHAA en el país.

A su vez, se sistematizaron y clasificaron temáticamente las recomendaciones generales del GTPSS al Paraguay y las específicas en materia del derecho a la alimentación, sintetizando el objeto de cada recomendación; se identificaron las instituciones estatales competentes para adoptar las medidas legislativas, institucionales y de política pública, construir informaciones y reportar los resultados comprendidos en los indicadores de progreso para la medición del derecho a la alimentación adecuada del PSS.

Con relación a las recomendaciones, se identificaron las instituciones con competencia legal más específica para promover el avance respectivo y la dependencia institucional más adecuada para hacer llegar las solicitudes de información correspondientes. Se elaboraron cuestionarios, se efectuaron entrevistas,[2] se cotejó

2. Ocho agencias públicas fueron identificadas como referentes institucionales: la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, la Dirección de Focalización Territorial de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Frente Parlamentario contra el Hambre de la Cámara de Senadores (FPH), la Defensoría del Pueblo y el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Asimismo, se visualizó la importancia del Punto Focal de la Oficina para América del Sur, sección Paraguay, de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) por su cooperación técnica al Sistema de Monitoreo de Recomendaciones Internacionales de derechos humanos y desarrollo sostenible (Simore Plus).

información documental complementaria, y se concluyó con un trabajo de elaboración, identificando avances, desafíos y oportunidades de fortalecimiento de las capacidades estatales para la garantía del derecho a la alimentación, vinculados con las recomendaciones y el mecanismo de monitoreo analizado.

2. El derecho a la alimentación adecuada y los indicadores para medir su cumplimiento

El derecho a la alimentación adecuada ha sido reconocido en pactos y tratados internacionales y regionales de derechos humanos; es creciente el número de Estados que lo han reconocido explícitamente en sus Constituciones políticas, así como en legislaciones internas, tanto mediante leyes marco como de leyes sectoriales (OEA, 2013).

El artículo 12 del Protocolo de San Salvador establece lo siguiente:

> 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.[3]

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconoce el derecho humano a la alimentación como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, con una doble vertiente. El derecho fundamental a estar protegido contra el hambre constituye el nivel mínimo del derecho a la alimentación, se encuentra íntimamente vinculado al derecho a la vida y es considerado una norma absoluta que debe garantizarse a todas las personas. Por ello, representa para los Estados una obligación de carácter más inmediato. El derecho a la alimentación adecuada, por su parte, abarca mucho más, ya que conlleva la necesidad de constituir un entorno económico, político y social que permita a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios (ver PIDESC, art. 11).

El derecho a la alimentación adecuada es definido en la observación general N.° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU

3. En el artículo 17, el PSS hace referencia a la alimentación adecuada de las personas mayores al sostener que los Estados parte se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias para "proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas" (inc. a).

(Comité DESC), en los siguientes términos: "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla" (párr. 6). En dicho instrumento se describe el contenido del derecho a la alimentación, el cual comprende la disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad.[4] Así también se identifican las obligaciones jurídicas específicas de los Estados para la garantía del derecho a la alimentación (Comité DESC, 1999).[5]

Dado el carácter multisectorial del DHAA, pues afecta y se ve afectado por numerosos sectores, las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación (FAO, 2004) han implicado otro significativo avance, al detallar las principales áreas sectoriales que se vinculan con la realización progresiva del derecho a la alimentación en el nivel nacional.

Con posterioridad, se desarrollaron otros estándares internacionales que han especificado el contenido y alcance del derecho a la alimentación adecuada y han establecido orientaciones sobre la manera como los Estados pueden cumplir con sus obligaciones derivadas de este derecho (OEA, 2013).

4. La disponibilidad se relaciona con la oferta de alimentos, comprende la posibilidad de alimentarse directamente de lo que produce la tierra u otros recursos naturales, o a través de un sistema eficaz de distribución, procesamiento y comercialización que permita trasladar los alimentos desde el lugar de producción hasta donde sea necesario, según la demanda. La accesibilidad implica que todas las personas deben tener acceso, tanto en términos económicos como físicos, a alimentos suficientes y adecuados. Los costos asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen alimentario adecuado deben estar a un nivel tal que no pongan en peligro la provisión y satisfacción de otras necesidades básicas. La adecuación significa que la alimentación disponible debe ser suficiente y nutritiva para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas, y aceptable para la cultura del grupo humano al que pertenece cada persona. La sostenibilidad está íntimamente vinculada al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.

5. La obligación de *respetar* exige que los Estados partes no adopten medidas que tengan como resultado impedir o privar a las personas o grupos de la posibilidad de alimentarse por sus propios medios. La obligación de *proteger* requiere la adopción de medidas específicas, tanto legislativas como de otro tipo, que regulen las actividades de terceros al objeto de asegurar que no produzcan un efecto negativo en el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación. La obligación de *realizar* implica que los Estados partes deben adoptar medidas positivas para facilitar y hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las personas. *Facilitar* el ejercicio del derecho a la alimentación exige la adopción por parte del gobierno de medidas de mayor envergadura en el sentido de identificar a las personas en situación de vulnerabilidad y aplicar políticas y programas que les permitan acceder más fácilmente a los alimentos y mejorar su capacidad para alimentarse. La obligación de *hacer efectivo* el derecho a la alimentación suministrando alimentos directamente se aplica en caso de que las personas o los grupos no puedan alimentarse por sus propios medios. La obligación de suministrar también incluye la obligación de garantizar, como mínimo, que nadie padezca hambre en el país. En la observación general N.º 14 sobre el derecho a la salud y en la OG 15 sobre el derecho al agua, el Comité DESC consideró que la obligación de realizar también incorpora la obligación de *promover*. El Estado debe promover el conocimiento pleno de los derechos humanos tanto entre sus propios agentes como en el sector privado (FAO, 2010).

En el cuadro 1 del anexo se expone un esquema sintético respecto de áreas sectoriales y temáticas que inciden en el DHAA y precisan ser compatibilizadas.

A su vez, al tratarse de un derecho humano, se requiere un entorno político-institucional que asegure la vigencia del Estado de derecho, la gobernanza democrática, la buena gestión pública y la implementación de mecanismos que garanticen la transversalización del enfoque de derechos humanos en la planificación, programación y gestión estatal.[6]

Entre los principios que plantea el enfoque de derechos humanos, se encuentran los siguientes: el contenido mínimo de los derechos; la universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos; la igualdad y no discriminación, el acceso a la información, el acceso a la justicia y a mecanismos de reclamo, la participación, el empoderamiento, la rendición de cuentas e imperio de la ley, la realización progresiva (Pautassi *et al*., 2017).

Los indicadores de derechos humanos constituyen valiosas herramientas para monitorear el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Los modelos de indicadores desarrollados primero por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y luego por la Organización de los Estados Americanos (GTPSS-OEA), buscan medir los alcances de las acciones que los responsables de la protección de los derechos humanos realizan para cumplir sus obligaciones nacionales e internacionales. De este modo, los indicadores reflejan el contenido normativo del derecho, las obligaciones jurídicas del Estado y los principios transversales de derechos humanos (Pérez Gómez, 2017).

En la metodología de monitoreo basada en indicadores de la OEA existen tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultado, además de señales de progreso cualitativas. Los indicadores y señales se clasifican, a su vez, en tres categorías conceptuales (recepción del derecho, contexto financiero y compromiso presupuestario, y capacidades institucionales o estatales), las cuales se complementan con principios transversales (igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información y participación política).

El modelo de indicadores del PSS identifica garantías prioritarias para el cumplimiento de un derecho complejo como es el derecho a la alimentación adecuada. Dicho conjunto de indicadores constituye una herramienta útil para realizar un diagnóstico, una evaluación de la situación del DHAA en el país, establecer los temas y las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, y formular estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo (OEA, 2011).

Con este mecanismo de monitoreo, "[s]e busca estimular en los Estados un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que trascienda la idea de mero reporte, sino que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas al interior de

6. Aspectos vinculados a las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación N.° 1, 5, 18, 3 y 6.

los Estados tendientes a asegurar el cumplimiento del conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales" (OEA, 2011).

Por ende, además de constituir un mecanismo de monitoreo y supervisión internacional al Estado, la utilización de los indicadores y la construcción de los informes nacionales representan una oportunidad para mejorar las propias estructuras estatales, las cuales podrán apropiarse de mecanismos sistemáticos de evaluación. Estos mecanismos posibilitan una mayor institucionalidad desde un enfoque de derechos humanos y, a la vez, permiten un mejor desarrollo de las políticas públicas (Carrasco, 2016).

Finalmente, dada la relación existente entre la seguridad alimentaria y nutricional y el derecho a la alimentación adecuada, cabe distinguir y relacionar los indicadores sociales y los indicadores de derechos humanos.

Los indicadores sociales miden las condiciones de vida de la población y permiten a los Estados, los organismos internacionales y no gubernamentales dar respuestas a problemas sociales y tomar decisiones de política pública basadas en la evidencia empírica. En América Latina, con variaciones según el grado de desarrollo de los países, los sistemas estadísticos nacionales permiten contar con baterías de indicadores sociales adecuados para efectuar un monitoreo periódico de la situación social (Cecchini, 2010: 89).

Desde una perspectiva de derechos humanos, los indicadores sociales se utilizan "como referente para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales", pero hay que complementarlos "con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos" (CIDH, 2008; ver Cecchini, 2010).

Los indicadores sociales identifican –y cuantifican– un fenómeno en sí mismo y sobre ello establecen escalas, comportamientos, índices y variables del fenómeno, con algunas interrelaciones entre las áreas que consideran (educación, salud, trabajo, bienestar), mientras que los indicadores de derechos humanos conceptualmente parten del principio de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos, por lo que no solo cuantifican, sino también cualifican la conducta de los Estados y establecen interrelaciones de los avances en la satisfacción de los DESC en relación con los derechos civiles y políticos (Pautassi *et al.*, 2017: 289-290).

3. El marco jurídico, institucional y de planificación estratégica para la garantía del DHAA en el Paraguay

Con la sanción de la Constitución Nacional de 1992 (CN), la República del Paraguay adoptó un nuevo paradigma jurídico, sustentado en los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

Si bien la Carta Magna no reconoce de manera expresa el derecho a la alimentación adecuada, lo contempla de modo implícito en otros derechos, como el derecho a la vida (art. 4), el derecho a la calidad de vida (art. 6), el derecho a la defensa de los intereses difusos (art. 38) y, en especial, en el artículo 72 que establece la obligación del Estado de controlar la calidad de los productos alimentarios, tanto en las etapas de producción como de importación y comercialización. Asimismo, la CN garantiza explícitamente el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de niñas, niños (arts. 53, 54 y 75) y personas mayores (art. 57).

Conforme al orden de prelación normativa, previsto en el artículo 137 de la Constitución, los tratados internacionales se encuentran en un nivel superior al de todas las normas jurídicas de origen nacional, excepto las disposiciones constitucionales.

El derecho humano a la alimentación adecuada se encuentra reconocido por el Estado paraguayo a través de la incorporación al ordenamiento jurídico interno de instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano. Respecto de los tratados generales, el PIDESC, ratificado a través de la ley 4/92, establece el derecho a la alimentación adecuada en el artículo 11; en tanto el Protocolo de San Salvador, ratificado mediante la ley 1.040/97, lo consagra en el artículo 12. El derecho a la alimentación adecuada es reconocido en los términos en los que ha sido establecido convencionalmente, conforme a los estándares desarrollados por los órganos internacionales con autoridad de interpretación.

Respecto de la legislación nacional, han existido avances en el reconocimiento del derecho a la alimentación en leyes sectoriales. La Ley de Garantía Nutricional en la Primera Infancia de 2012, ampliada en 2014,[7] confiere rango legal al Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI).[8] A su vez, la Ley de Alimentación Escolar y Control Sanitario, sancionada en 2014, reconoce expresamente el derecho a la alimentación en su artículo 1º.[9] Otro avance importante se ha dado en 2015 con la sanción de la Ley de Políticas Públicas para Mujeres Rurales, cuyo objetivo es garantizar los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres rurales, incluyendo la seguridad alimentaria entre los objetivos específicos.[10]

Asimismo, en materia normativa, se han identificado más de 35 leyes

7. Ley 4.698/12, modificada por la ley 5.281/14, mejorando la protección de las mujeres embarazadas.

8. El PANI tiene por objetivo garantizar prestaciones básicas a todas las niñas y los niños menores de cinco años, así como a las mujeres embarazadas, desde la concepción hasta los seis meses posteriores al parto, que se encuentren en situación de pobreza, bajo peso, desnutrición o cualquier situación de vulnerabilidad nutricional, en todo el territorio nacional.

9. Ley 5.210/14 (de alimentación escolar y control sanitario): "Créase la Ley de Alimentación Escolar y Control Sanitario, en atención a los derechos de la alimentación y la salud del estudiante, con el fin de garantizar su bienestar físico durante el período de asistencia en la Institución Educativa" (art. 1º).

10. Ley 5.446/15 Políticas Públicas para Mujeres Rurales, arts. 1° y 4°.

vigentes,[11] vinculadas a los distintos componentes del derecho a la alimentación adecuada (Pereira Fukuoka, 2011, 2019).

Con relación a la coordinación interinstitucional en temáticas relacionadas a SAN, se han conformado la Mesa Técnica Interinstitucional de Compras Públicas de la Agricultura Familiar,[12] el Equipo Técnico Interinstitucional de Alimentación Escolar[13] y la Comisión Interinstitucional de Aplicación de la Ley de Políticas Públicas para Mujeres Rurales.[14] Asimismo, se ha creado la Comisión Interinstitucional de Coordinación, Implementación, Seguimiento y Monitoreo de los Compromisos Internacionales en el Marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (decreto 5.887/16).

Respecto de estrategias integrales, el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (PLANAL), construido participativamente, fue oficializado a través de un decreto presidencial en agosto de 2009, encomendándose al Gabinete Social de la Presidencia de la República la promoción y coordinación de su implementación. En febrero de 2011, se modificó la competencia institucional para la promoción, divulgación y coordinación de la implementación del PLANAL. La Secretaría Técnica de Planificación (STP) fue designada como responsable de dichas funciones, con el apoyo de los gobiernos departamentales y municipales. También se le encomendó el desarrollo del Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay y de los sistemas de monitoreo y evaluación que correspondieran.[15]

El PLANAL avanzó en su implementación entre 2009 y 2012, aunque no llegó a conformarse la Comisión Interministerial de Seguridad y Soberanía Alimentaria Nacional, ni el Observatorio de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional del Paraguay, previstos en el Plan.

En los últimos años, el PLANAL careció de operatividad, aunque no ha sido derogado formalmente. Si bien, la STP ha coordinado el Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Paraguay protege, promueve y facilita el cumplimiento efectivo del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria Nutricional en poblaciones priorizadas en situación de vulnerabilidad" (PCSAN),[16]

11. Se incluyen códigos, estatutos y leyes formales.

12. Establecida en el decreto 3.000/15, artículo 18.

13. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 16 del decreto 2.366/14 por el cual se reglamenta la ley 5.210/14.

14. Prevista en la ley 5.446/15, artículo 24.

15. Decreto 2.789 del 26 de agosto de 2009, modificado por el decreto 6.179 del 11 de febrero de 2011.

16. El PCSAN articuló a las siguientes instituciones públicas: STP, Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Secretaría del Ambiente (SEAM), actual Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), Secretaría de Acción Social (SAS), Ministerio de la Mujer, Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), Gobernaciones y Municipalidades. Contó con el apoyo financiero de la Agencia Española de

implementado entre 2015 y 2018, no resultaría clara su competencia en materia de coordinación de políticas de SAN en la actualidad. Ello se ha acentuado a partir del decreto presidencial por el cual se ha encomendado al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) a instrumentar planes sobre la reducción de la pobreza (decreto 1.020, 27 de diciembre de 2018). Dicho decreto ha motivado la reestructuración de la STP, suprimiéndose la Dirección General de Reducción de la Pobreza.

Respecto de las instituciones especializadas en derechos humanos, la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo fue creada en 2009 (decreto 2.290, 19 de junio de 2009), correspondiendo la coordinación al Ministerio de Justicia. Durante 2011 y 2012 fue construido el Plan Nacional de Derechos Humanos (MJT, 2013).[17] Este Plan fue elaborado considerando las recomendaciones internacionales al Paraguay en materia de derechos humanos. El derecho a la alimentación fue incluido como tema, dentro del eje estratégico "seguridad humana". El punto focal para este derecho es el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En la actualidad, la Red de Derechos Humanos se encuentra integrada por 38 instituciones de los tres poderes del Estado, no limitándose al Poder Ejecutivo.[18] Se han desarrollado dos planes de acción de la Red, en los que aún no se ha abordado de modo específico el derecho a la alimentación.[19]

Otro de los resultados del proceso de trabajo interinstitucional promovido por la Red de Derechos Humanos ha sido el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore). El Simore es un sistema interinstitucional que facilita la sistematización de las recomendaciones internacionales de derechos humanos realizadas al Paraguay por los diferentes órganos y procedimientos especiales de derechos humanos de la ONU, al tiempo de permitir el acceso a información actualizada sobre las acciones desplegadas por las instituciones del Estado, vinculadas a su seguimiento e implementación. En la actualidad, la herramienta ha mejorado a través del Simore Plus, vinculado a la Agenda 2030.[20]

En el Simore Plus es posible encontrar sistematizadas las recomendaciones internacionales relativas al derecho a la alimentación adecuada, en el marco del Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

Asimismo, vinculada a la agenda estatal internacional de derechos humanos, se encuentra en funcionamiento la Comisión Interinstitucional Ejecutiva responsable de la ejecución de acciones necesarias para el cumplimiento de sentencias, recomen-

---

Cooperación Internacional (AECID) e involucró el trabajo conjunto de seis agencias, fondos y programas de la ONU: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), FAO, Programa Mundial de Alimentos (PMA), Unicef, ONU Mujeres, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

17. El Plan fue aprobado por el decreto 10.747/13 y el decreto 11.324/13.

18. Sería pertinente un decreto que actualice la conformación de la Red.

19. Fuente: María José Méndez (31 de julio de 2019), coordinadora técnica, Dirección General de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia (M. Pereira Fukuoka, entrevistadora).

20. Ministerio de Relaciones Exteriores, Simore Plus (*http://www.mre.gov.py/simoreplus/*).

daciones, solicitudes y otros compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos (CICSI), coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.[21] En la actualidad, la CICSI se encuentra conformada por cincuenta funcionarias y funcionarios de veintitrés instituciones estatales.[22] Esta Comisión desempeña un rol relevante respecto de la elaboración de informes nacionales para distintos mecanismos de monitoreo de instrumentos internacionales de derechos humanos y para la socialización de las observaciones y recomendaciones correspondientes.

4. La aplicación en el Paraguay del sistema de indicadores del PSS para medir el cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada

4.1. El Informe Nacional relativo al segundo agrupamiento de derechos

El 8 de febrero de 2017 fue presentado el Informe Nacional Periódico del Paraguay sobre el segundo agrupamiento de derechos, como Estado parte del Protocolo de San Salvador (República del Paraguay, 2017). Las instituciones públicas que participaron en la elaboración del capítulo sobre el derecho a la alimentación del mencionado informe fueron, además del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN). A su vez, para todos los demás derechos examinados, incluyendo el derecho a la alimentación adecuada, se solicitaron datos estadísticos a la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).[23]

El GTPSS publicó sus observaciones y recomendaciones finales a la República del Paraguay en febrero de 2018. El Grupo de Trabajo felicitó expresamente al país por haber dado cumplimiento al deber de informar en torno al grado de avance en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 19 del PSS, y recordó la importancia de dar continuidad a este importante proceso, a partir de diseñar sistemas de monitoreo permanente de las políticas públicas conforme a derechos humanos (GTPSS, 2018: párr. 4). Asimismo, comprometió

21. Fue creada como Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales. A través del decreto 4.367/15, la Comisión fue reestructurada, ampliándose su competencia a la ejecución de acciones para el cumplimiento de recomendaciones, solicitudes y otros compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

22. Fuente: María Noelia López Sanguinetti y Patricia Sulín (12 de agosto de 2019), directora de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores (M. Pereira Fukuoka y M. Caballero, entrevistadores).

23. Ibídem.

al Estado paraguayo a dar continuidad y reportar en junio de 2019 por ambos agrupamientos de derechos en un único informe (párr. 5).

A su vez, se solicitó información complementaria al Estado respecto de numerosos indicadores, incluyendo varios relativos al derecho a la alimentación adecuada. La información complementaria fue proporcionada por el Estado paraguayo en octubre de 2018.[24] Con relación al derecho a la alimentación, el Estado amplió considerablemente los indicadores reportados (República del Paraguay, 2018). Respecto de los faltantes, se hará referencia a ellos en el apartado 5.

4.2. Las instituciones públicas vinculadas con los indicadores del DHAA

Las instituciones públicas con competencias vinculadas a la garantía del derecho a la alimentación adecuada, conforme al ordenamiento jurídico paraguayo, son numerosas y de diverso carácter: instituciones del Estado central, departamentales y municipales; órganos ejecutivos, legislativos, judiciales y extrapoderes; instituciones de planificación y de coordinación, instituciones ejecutivas de diferentes sectores, instituciones especializadas en derechos humanos, así como instituciones que ejercen la rectoría de políticas para grupos poblacionales de especial atención.

En un estudio efectuado en 2018, se identificaron cuarenta y cinco instituciones estatales con competencias vinculadas a la garantía del derecho a la alimentación adecuada en el Paraguay (Pereira Fukuoka, 2019).

En el presente estudio, se identificaron treinta instituciones públicas con competencia para adoptar las medidas legislativas, institucionales y de política pública, generar fuentes de información y reportar los resultados comprendidos en los indicadores de progreso para la medición del derecho a la alimentación adecuada, contemplado en el PSS (ver cuadro 2 en el anexo).

Respecto del DHAA, el modelo de indicadores del PSS incluye 64 indicadores[25] y tres señales de progreso cualitativas (OEA, 2018). El número de instituciones estatales comprendidas denota que dicho modelo de indicadores abarca todo el contenido normativo del derecho a la alimentación, las obligaciones estatales y los principios transversales.

Con relación al seguimiento de las recomendaciones del GTPSS al Paraguay relativas al DHAA, se identificaron ocho instituciones estatales con competencia legal más específica para promover el avance respectivo (ver cuadro 3 en el anexo).

24. Ibídem.

25. Son 27 indicadores estructurales, 13 de proceso y 24 de resultado.

5. Las recomendaciones del GTPSS al Paraguay en materia del DHAA: avances, desafíos y oportunidades

Se exponen a continuación los avances, los desafíos y las oportunidades que se han podido identificar, con relación a las recomendaciones generales y específicas, referidas al derecho a la alimentación adecuada (GTPSS, 2018), conforme a una clasificación efectuada previamente (ver cuadro 3 en el anexo).

5.1. Recepción del derecho

El GT recomendó enfáticamente a la República del Paraguay la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores.

Respecto del Protocolo Facultativo del PIDESC, el Paraguay lo suscribió en octubre de 2009.[26] No se han identificado iniciativas para el avance hacia su ratificación ni en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), del Congreso Nacional o la Defensoría del Pueblo.

En cuanto a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), el Paraguay aún no la ha suscrito.[27] En febrero de 2018, la Defensoría del Pueblo adjunta remitió una recomendación a la Presidencia de la República relativa a impartir instrucciones al MRE para la adhesión del Paraguay a dicha Convención.[28] Desde la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería se ha informado que el instrumento se encuentra siguiendo el trámite institucional, a través de la Dirección de Tratados y el Gabinete del canciller.[29]

26. Fuente: UNTC (disponible en *https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&clang=_en*).

27. Fuente: OEA (disponible en *http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp*).

28. Fuente: Carlos Vera Bordaberry (29 de julio de 2019), defensor del Pueblo adjunto (M. Pereira Fukuoka y C. Arbo, entrevistadoras). Copia de Nota DPA – N.° 63/18 de fecha 28 de febrero de 2018.

29. Fuente: María Noelia López Sanguinetti y Patricia Sulín (12 de agosto de 2019), directora de Derechos Humanos, Ministerio de Relaciones Exteriores (M. Pereira Fukuoka y M. Caballero, entrevistadores).

5.2. Fortalecimiento y mayor aprovechamiento del mecanismo de monitoreo en el nivel nacional

Recomendaciones generales	Avances, desafíos, oportunidades
Difusión de los dos informes nacionales y de las observaciones y recomendaciones finales del GT. Principio de devolución.	Desde el MRE se socializaron las observaciones y recomendaciones del GTPSS al interior de la Comisión Interinstitucional Ejecutiva responsable de la Ejecución de acciones necesarias para el cumplimiento de Sentencias, Recomendaciones, Solicitudes y otros compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos (CICSI).[30] A través del CICSI y el Simore, el Estado ha fortalecido sus capacidades en torno a la agenda internacional de derechos humanos. El desafío emergente es la mayor sinergia entre la agenda internacional y la agenda nacional de derechos humanos, promovida desde la Red de Derechos Humanos y sustentada en el Plan Nacional de Derechos Humanos (2013). El hecho de que, en su mayoría, sean los mismos referentes institucionales los puntos focales en la Red de Derechos Humanos, el CICSI y el Simore, constituye una oportunidad para facilitar el principio de devolución, esto es, que sean las instituciones competentes para la garantía de los DESC, las principales destinatarias de la evaluación que emerge de los informes nacionales de cumplimiento de los derechos contemplados en el PSS y las recomendaciones correspondientes.
Conformación/ consolidación de un equipo interinstitucional que robustezca la entrega de los futuros informes. Proceso para el siguiente informe unificado.	Para la elaboración del informe nacional unificado, una vez que se reciba el requerimiento del GTPSS, el MRE tiene previsto conformar un grupo de trabajo especial. En los informes anteriores, se solicitó información a las instituciones; al INAN/MSP y BS y a la DGEEC, respecto del derecho a la alimentación adecuada. Desde la Dirección de Derechos Humanos del MRE se explica que a varias instituciones les resultó dificultoso completar las planillas, al no saber cómo interpretar algunos indicadores. Dicha Dirección detectó la necesidad de fortalecer un mecanismo de recolección de datos con las instituciones vinculadas, a través del cual cada institución identifique una oficina encargada de cargar los datos desagregados. Se busca de este modo superar una dificultad detectada, pues puede que los datos existan, pero no se cuenta con el mecanismo para producir la información y para desagregarla, de modo que pueda ser plasmada en el informe. En razón de ello, para el próximo informe, además de conformar un grupo de trabajo, se prevé contar con el apoyo técnico que había ofrecido el GTPSS al Paraguay.[31] La conformación de un equipo interinstitucional resultará de suma relevancia respecto del derecho a la alimentación adecuada, por su carácter multisectorial y por la actual falta de claridad respecto de la institución estatal competente para coordinar la implementación de políticas y planes integrales de SAN.
Integración del instrumento metodológico de indicadores en los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas en los tres poderes del Estado.	La integración del instrumento metodológico de indicadores en los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas en los tres poderes del Estado es un desafío para el fortalecimiento de las garantías del derecho a la alimentación en el Paraguay. Dicha integración se encuentra vinculada al necesario proceso de fortalecimiento de la agenda nacional de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Es preciso afianzar las capacidades estatales en la materia, los conocimientos respecto de los derechos sociales y del derecho a la alimentación adecuada, en particular; sobre indicadores de derechos humanos y sobre el enfoque de derechos en las políticas públicas. Las sinergias entre el CICSI, el Simore y la Red de Derechos Humanos pueden facilitar avances en la comprensión del instrumento metodológico de indicadores del DHAA y su posterior integración en los procesos de diseño y evaluación de políticas.

30. Ibídem.
31. Ibídem.

Integración de las recomendaciones del GTPSS al Simore.	Desde el MRE se está trabajando en la versión del Simore Interamericano. En dicho sistema de monitoreo tendrían que ser incluidas las recomendaciones del GTPSS. La Cancillería ya ha firmado un memorándum de entendimiento con la CIDH/OEA para la creación de un sistema de monitoreo de recomendaciones a nivel de países de la OEA, liderado por el Paraguay, por ser el país que tiene desarrollada la experticia en materia de monitoreo y seguimiento.[32] La integración de las recomendaciones del GTPSS al Simore facilitará el acceso a información para el seguimiento de los indicadores y la propia elaboración de informes.

5.3. Generación de fuentes de información para reportar indicadores faltantes con las desagregaciones correspondientes

Recomendaciones generales	Avances, desafíos, oportunidades
Establecimiento de procesos coordinados interinstitucionales de generación de informaciones requeridas para reportar indicadores faltantes.	Los indicadores de cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada comprenden indicadores sociales e indicadores estructurales, de proceso y resultado relativos a mecanismos institucionales, políticas públicas y recursos para la garantía del derecho.
	En el Paraguay existen avances en la construcción de indicadores sobre la situación alimentaria y nutricional, principalmente con relación a indicadores de resultado. La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), como ente rector del Comité Técnico de Monitoreo Estadístico de la Comisión ODS Paraguay 2030, viene promoviendo trabajos de construcción y validación de indicadores junto a diversas instituciones públicas productoras de información, con el fin de generar información que permitirá reportar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el país. Se cuenta ya con una Plataforma ODS y un Tablero de Control en el cual la ciudadanía puede visualizar los avances país en la Agenda 2030. Respecto del ODS 2, sobre trece indicadores, se reportan cinco indicadores construidos y ocho pendientes.[33]
Continuidad en los indicadores reportados a lo largo del tiempo para poder monitorear avances y retrocesos.	A su vez, en el marco del Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PCSAN) se trabajó la construcción de un set de indicadores sobre el derecho a la alimentación, sobre la base de la metodología de indicadores sobre el derecho a la alimentación de la ACNUDH.[34] El PCSAN concluyó en 2018, se inició el proceso para una segunda fase, pero habría quedado sin mayores avances desde que la STP perdió sus atribuciones para trabajar en reducción de pobreza. El set de indicadores aún no se habría difundido.
	Junto con la construcción de indicadores del ODS 2, el conjunto de indicadores del derecho a la alimentación, trabajado durante el desarrollo del PCSAN, constituyen avances e insumos en el proceso de construcción de un sistema integrado de información, monitoreo y evaluación en SAN y derecho a la alimentación en el país. Respecto del monitoreo del derecho a la alimentación, son los indicadores estructurales y de proceso, y los indicadores relativos a los principios transversales (igualdad y no discriminación, acceso a la información y participación, acceso a la justicia) los que representan desafíos específicos, vinculados a la necesidad de fortalecimiento de las capacidades estatales en materia de conocimiento, aplicación, monitoreo de derechos sociales.

32. Ibíd.

33. Fuente: DGEEC (disponible en *https://ods.dgeec.gov.py/tablero-de-control.php*).

34. Fuente: Javier Chamorro (18 de julio de 2019), Punto Focal para Paraguay, Oficina para América del Sur, sección Paraguay de la Oficina de la ACNUDH (M. Pereira Fukuoka y A. Lezcano, entrevistadoras).

	En ese sentido, el organigrama del Ministerio de Justicia prevé la creación y funcionamiento de un Observatorio de Derechos Humanos, el cual podría generar importantes contribuciones para el fortalecimiento de dichas capacidades.[35]
	Asimismo, los procesos en torno a la construcción del próximo informe nacional unificado en el marco del mecanismo de monitoreo del PSS constituirían una oportunidad para el fortalecimiento de las capacidades estatales en materia de evaluación de cumplimiento de derechos sociales.
Mejora de los procesos de levantamiento de información para poder contar con desagregaciones (por edad, área geográfica, población indígena, afrodescendientes, condición de discapacidad, LGTBI, quintiles de ingreso, así como sobre otros criterios relevantes solicitados en cada derecho que identifique a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad o exclusión).	En la actualidad, la DGEEC no cuenta con procesos de levantamiento de información en los indicadores alimentarios y nutricionales desagregados por género, edad, etnia, situación geográfica, estatus socioeconómico, condición de discapacidad.[36]
	Desde el INAN/MSP y BS, el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Sisvan) recopila información acerca del estado nutricional, permitiendo desagregaciones por género, grupos etarios (menores de 2 años, niñas y niños de 2 a 5 años, escolares, adolescentes y embarazadas) y situación geográfica. Sin embargo, debe recordarse que se toman datos en los servicios de salud públicos y en escuelas públicas, y que las muestras que se obtienen no son representativas para cada una de estas categorías de estratificación (por ejemplo, la muestra no es representativa de las mujeres de cierta región).[37]
	En términos estructurales, el avance pleno en esta recomendación se vincularía con el fortalecimiento del sistema nacional de protección de derechos humanos, proceso que posibilitará ir transversalizando el enfoque de derechos humanos en todas las instituciones públicas. La transversalización tendría que abarcar la generación de fuentes de información que permitan contar con desagregaciones sobre el estado de los sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad. Las desagregaciones que permite efectuar el SISVAN constituyen un avance positivo en este sentido.
	A su vez, el Sistema de Protección Social (SPS) que se encuentra en proceso de implementación constituye un avance y una oportunidad para fortalecer el enfoque de igualdad en las políticas sociales. El SPS se plantea prestar especial atención a las siguientes poblaciones: niñas, niños y adolescentes; personas en situación de pobreza; personas con discapacidad; pueblos indígenas; mujeres. Asimismo, plantea la planificación por resultados con enfoque de ciclo de vida (Gabinete Social de la Presidencia de la República, 2019).
Fortalecimiento de mecanismos para la inclusión de información respecto al compromiso financiero y presupuestal que realiza el Estado para garantizar los derechos sociales.	La Planificación y el Presupuesto por Resultados son procesos que vienen siendo promovidos en el sector público del Paraguay. La metodología del Presupuesto por Resultados es alentada desde el Ministerio de Hacienda. El Sistema de Planificación por Resultados (SPR) ha sido desarrollado desde la Secretaría Técnica de Planificación. En el marco del SPR se cuenta con un Tablero de Control Presidencial y Ciudadano, una herramienta que reporta acciones estratégicas para la reducción de la pobreza en el marco del Programa Sembrando Oportunidades. A su vez, en 2017, el Ministerio de Justicia y la STP avanzaron en el diseño de un Tablero de Control para el Monitoreo y Seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos.[38] Se trata de una iniciativa que sería importante retomar. La elaboración del Tercer Plan de Acción de la Red de Derechos Humanos es una oportunidad para la inclusión de acciones respecto del derecho a la alimentación adecuada. Con los avances estatales existentes, es posible cuantificar el compromiso financiero y presupuestario para la garantía del derecho a alimentación adecuada con relativa facilidad. Desde la academia es posible contribuir con la identificación de los programas más directamente vinculados a la garantía de este derecho humano.

35. Fuente: Ministerio de Justicia (disponible en *http://www.ministeriodejusticia.gov.py/application/files/8514/9926/0488/Organigrama_DDHH.pdf*).

36. Fuente: DGEEC, nota de fecha 12 de agosto de 2019, respuesta a solicitud de informaciones.

37. Fuente: INAN, nota 1.293/19 de fecha 24 de julio de 2019, respuesta a solicitud de informaciones.

38. Fuente: STP (disponible en *http://www.stp.gov.py/v1/presentaran-tablero-de-control-para-el-monitoreo-de-derechos-humanos/*).

5.4. Participación social

Recomendaciones generales	Avances, desafíos, oportunidades
Establecimiento de mecanismos de participación ciudadana	El Paraguay cuenta con importantes avances en materia de acceso a la información pública.[39] Con relación a la implementación de mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas han existido avances, como los que se han dado en la implementación del PCSAN y de las políticas públicas para mujeres rurales, en el diseño del Sistema de Protección Social, en la construcción del Plan Nacional de Políticas Públicas para Pueblos Indígenas. El establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas de SAN y derecho a la alimentación es un desafío que requiere ser atendido, sobre todo, dentro de una ley marco.
Implementación de políticas de promoción de derechos y empoderamiento	El avance en esta recomendación también se vincula con el fortalecimiento del sistema nacional de protección de derechos humanos en cuanto sistema, y de las instituciones y dependencias estatales especializadas que lo conforman, en relación con la garantía de los derechos sociales y el derecho a la alimentación adecuada. Es preciso difundir información sobre el contenido y alcance de este derecho humano, sobre los programas y servicios existentes para su garantía, y sobre los mecanismos y vías de exigibilidad y justiciabilidad de este.

5.5. Igualdad y no discriminación

Recomendaciones generales	Avances, desafíos, oportunidades
Promoción de políticas antidiscriminatorias y de valoración de la diversidad	Varios mecanismos internacionales de derechos humanos han recomendado al Paraguay la sanción de un proyecto de ley contra toda forma de discriminación.[40]
Establecimiento de servicios de traducción en lenguas indígenas para la atención de la población monolingüe, en particular en los mecanismos para acceder a la justicia en el reclamo de sus derechos	La mayor dificultad para avanzar en esta recomendación sería de índole presupuestaria. La propia contratación de peritos especializados en derechos de los pueblos indígenas para asegurar la perspectiva intercultural en los juicios en los que ello es requerido se vería limitada por el factor presupuestario.[41]

39. Ley 5.282/14 (de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental), Portal Unificado de Información Pública, sistema informatizado de solicitudes de acceso a información desde la sociedad (disponible en *https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/buscar_informacion#busqueda*).

40. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en 2011, el Comité de Derechos Humanos en 2013 y otros. Véase MRE, Simore (disponible en *http://www.mre.gov.py/SimorePlus/Home/DetalleSeguimiento/1333*).

41. Marian Mujica y Nury Montiel (23 de julio de 2019), coordinadora del área de Sistemas Internacionales de Protección, Dirección de Derechos Humanos de la CSJ, y directora, Dirección de Derechos Humanos de la CSJ, respectivamente (M. Pereira Fukuoka, entrevistadora).

5.6. Recomendaciones específicas en materia del derecho a alimentación adecuada

Reconocimiento constitucional y ley marco	
Reconocimiento constitucional del DHAA. Elaboración de una ley marco de derecho a la alimentación.	El reconocimiento constitucional expreso del DHAA aún no ha sido un asunto abordado dentro de la agenda social y la agenda política. A diferencia de ello, la demanda social por una ley marco sobre el derecho a la alimentación se inició en 2007.[42] En 2012, a través de un proceso interinstitucional y participativo, fue construido un anteproyecto de ley marco en la materia. El proyecto de ley marco de soberanía, seguridad alimentaria y nutricional y derecho a la alimentación fue presentado en 2013 en la Cámara de Senadores. Tras su aprobación por la Cámara Alta, en junio de 2018, el proyecto de ley quedó sancionado en la Cámara de Diputados. El 15 de noviembre de 2018, a través del decreto 645, el Poder Ejecutivo objetó en forma total el proyecto. El veto fue aceptado por ambas cámaras legislativas, y fue archivado en junio de 2019.[43] Cabe recordar que en la observación general N.° 12 sobre el derecho a la alimentación adecuada, el Comité DESC convocó a los Estados partes a adoptar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación (Comité DESC, 1999: párr. 29). Tras el veto del Poder Ejecutivo, desde el Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) se estaría trabajando en un nuevo proyecto de ley marco sobre el derecho a la alimentación.[44]
Programas	
Avances en otras políticas/programas/campañas necesarias en materia del derecho a la alimentación adecuada, en especial, de carácter nutricional. En especial, intensificar las medidas para prevenir y combatir el sobrepeso y la obesidad de las mujeres gestantes.	En el documento de información complementaria, presentado por el Estado Paraguayo en octubre de 2018, se hace mención a los principales programas alimentarios y nutricionales existentes en el país. Con relación al Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI), su cobertura debe completarse, abarcando a todos sujetos de derechos conforme a la Ley N° 5.281/14, para lo cual se requiere la garantía presupuestaria suficiente. A su vez, el Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) requeriría una mejora en su aplicación, con criterios de equidad y racionalidad en relación con el servicio de alimentación escolar.[45] Respecto del PAEP, también se precisa fortalecer la aplicación del componente de educación alimentaria y nutricional, con sus diversas estrategias, incluyendo la huerta escolar pedagógica. Ello requiere una asignación presupuestaria específica y adecuada. El otro programa estratégico en materia alimentaria y nutricional es el Programa Conjunto de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PCSAN). Aunque de carácter diferente al PANI y el PAEP, que cuentan con rango legal, todos los resultados del PCSAN, las capacidades estatales y sociales desarrolladas en su implementación, las buenas prácticas y los aprendizajes logrados requieren ser consolidados en una estrategia para el combate al hambre, el logro de la seguridad alimentaria y la protección del derecho a la alimentación en poblaciones en situación de pobreza extrema, con el enfoque participativo e intercultural que el PCSAN ha sabido desarrollar. Con relación a la prevención y el combate del sobrepeso y la obesidad de las mujeres gestantes, el país cuenta con la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de la Obesidad 2015-2025,[46] que tiene como propósito reducir la prevalencia de obesidad en la población del Paraguay. La Unidad de Prevención y Control de la Obesidad y la Dirección de Vigilancia de Enfermedades No Transmisibles del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social promueven su implementación.
Mecanismos de acceso a tierras	

42. Un anteproyecto de ley de soberanía y seguridad alimentaria y derecho a la alimentación fue elaborado en 2007 por una coalición de organizaciones sociales.

43. Sistema de Información Legislativa (disponible en *http://silpy.congreso.gov.py/expediente/101631*).

44. Fuente: Blanca Ovelar (13 de agosto de 2019), senadora, presidenta del FPH de la Cámara de Senadores (M. Pereira Fukuoka y Coralie Arbo, entrevistadoras).

45. Ibídem.

46. Resolución 887/16 por la que se aprueba la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control de la Obesidad 2015-2025.

Elaboración de políticas públicas y mecanismos judiciales que permitan el acceso efectivo a las tierras sobre todo por parte de los pueblos indígenas	Para los Estados, una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra implica la existencia de las normas, las instituciones, los procedimientos administrativos y judiciales, los sistemas de información necesarios, así como el adecuado funcionamiento institucional y la efectiva aplicación normativa, que permitan ordenar y regular (i) los derechos y las responsabilidades relacionados con la tenencia de la tierra; (ii) las condiciones para ser titular de esos derechos y deberes; (iii) los modos de transferencias de derechos y deberes de tenencia; (iv) todo lo relativo a la administración de la tenencia (registros, tributación, ordenamiento territorial) y (v) los modos de solución de controversias sobre derechos de tenencia, incluyendo la previsión de respuestas ante situaciones de emergencia, como los conflictos sociales relacionados con la tenencia de la tierra (FAO, 2012). El Paraguay requiere fortalecer la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. Los pueblos indígenas y las comunidades campesinas sufren de manera particular los efectos de las deficiencias en el sistema de gobernanza, pese a contar con normas jurídicas sustantivas fuertemente tuitivas de sus derechos a la tierra y el territorio.
Acceso a la justicia	
Avances para la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en la jurisprudencia de los tribunales nacionales. Capacitaciones de juezas y jueces en materia de DESC.	Parte del trabajo de la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) es trabajar a nivel nacional con la Magistratura. Se ha creado un centro de entrenamiento que va a trabajar directamente el control de convencionalidad en los distintos currículos: derecho civil, penal, otros. Institucionalmente existe una política en este sentido.[47] Con relación a las capacitaciones de juezas y jueces en materia de DESC, desde dicha Dirección se han hecho capacitaciones. Entre el 2008 y 2009 se trabajó con el Centro de Estudios Judiciales (una ONG) la elaboración de un material, tomando los DESCA y desagregando cada derecho por normativa nacional y normativa internacional, jurisprudencia nacional e internacional de utilización, incluyendo toda la información en un CD interactivo. Una vez que se terminó de confeccionar el CD, la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ hizo capacitaciones a magistrados y magistradas a nivel nacional, aunque no en los últimos dos años. En la actualidad, la Dirección se encuentra gestionando recursos para actualizar dicho material.[48]
Fuentes de información y desagregaciones	
Avances en la generación de jurisprudencia nacional en las siguientes cuestiones: a) salario mínimo vital y seguridad alimentaria, b) accesibilidad económica a una alimentación adecuada, c) acceso a tierras, d) derecho al agua. Ampliación de registros para consignar información sobre (i) el número de conflictos relacionados con el derecho a la alimentación adecuada por año, (ii) el porcentaje de demandas relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada presentadas por vía administrativa o judicial; (iii) el porcentaje de causas resueltas y (iv) el porcentaje de casos de víctimas que fueron adecuadamente reparadas/total de casos denunciados.	La construcción de las fuentes de información para el monitoreo de los indicadores de proceso y de resultado, correspondientes al principio de acceso a la justicia del derecho a la alimentación adecuada, constituye un desafío para el Paraguay. Respecto de la identificación de jurisprudencia nacional en las cuestiones propuestas por el indicador, es posible hacer dicho análisis temático, construyendo la metodología para su aplicación. Dicha metodología debería permitir identificar brevemente las garantías en la materia a la que las resoluciones judiciales han dado lugar. Con relación a la ampliación de registros para consignar información sobre litigios relacionados con el DHAA, demandas, causas resueltas y reparaciones, desde la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ se considera que es posible producir con relativa facilidad información sobre el número de juicios de prestación de alimentos promovidos en el fuero de la niñez y la adolescencia.[49] El conjunto de informaciones requeridas por dicho indicador requeriría desarrollar una metodología de monitoreo y evaluación para el sistema de justicia paraguayo, considerando las orientaciones contenidas en la *Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador* (OEA, 2018). El actual proceso de convocatoria para trabajar la planificación 2021-2025 de la CSJ constituye una oportunidad para visibilizar la necesidad de datos e informaciones en materia de indicadores de acceso a la justicia relativos al DHAA. Desde la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ se considera que es posible incorporar la medición de dichos indicadores de acceso a la justicia como un indicador de cumplimiento para ese período (2021-2025).[50]

47. Fuente: Marian Mujica y Nury Montiel (23 de julio de 2019), coordinadora del área de Sistemas Internacionales de Protección, Dirección de Derechos Humanos de la CSJ, y directora, Dirección de Derechos Humanos de la CSJ respectivamente (M. Pereira Fukuoka, entrevistadora).

48. Ibídem.

49. Ibídem.

50. Ibídem.

Jurisdicción agraria	El número de entradas y salidas de causas en la jurisdicción agraria (nivel de resolución) y el tiempo promedio de duración de un proceso en la jurisdicción agraria son indicadores de procesos relativos al acceso a la justicia en materia del derecho a la alimentación adecuada. La jurisdicción agraria es una garantía relevante para la efectividad del derecho de acceso a la justicia respecto del DHAA en el Paraguay, en especial tratándose de poblaciones campesinas e indígenas. Luego de México, el Paraguay fue el segundo país latinoamericano en sancionar una ley de reforma agraria.[51] Desde 1967 la reforma agraria como directriz de política pública y derecho campesino tiene rango constitucional. Sin embargo, hasta la actualidad el derecho agrario nacional carece de procedimientos y de fuero especializado para la solución de los conflictos que tienen por objeto tierras agrarias. El régimen de propiedad agraria es diferente al régimen de propiedad civil, pues en este último rige el principio de autonomía de la voluntad de los individuos, propio del derecho privado. Ello no ocurre en el derecho agrario, más aún al tratarse de la propiedad agraria adjudicada por el Estado en el marco de programas de reforma agraria, la cual se rige por un régimen jurídico especialísimo, integrado por normas de orden público (Pereira Fukuoka, 2017). Desde la Dirección de Derechos Humanos de la CSJ se explica que hace unos años se discutió acerca de la necesidad de contar con un fuero agrario. Se analizó si la cantidad de causas justificaba la creación, si todas las circunscripciones judiciales tenían esa necesidad, y la dimensión presupuestaria. En su momento se creyó que era conveniente contar con el fuero agrario. La dificultad residiría en la posibilidad material de crearlo, ya que se tienen que crear nuevos cargos, rubros y toda una infraestructura.[52] A su vez, otro desafío es la cuestión de la ejecución. El acceso a la justicia no se limita al acceso a una resolución, sino a su cumplimiento efectivo. Para que una decisión judicial en el fuero agrario se efectivice, requiere instituciones del Poder Ejecutivo muy fortalecidas. Para el funcionamiento efectivo de un fuero agrario se tendría que desarrollar un circuito de intervención, con responsabilidades.[53]
Mecanismos para captar situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional. Previsión de desagregación por género, edad, etnia, situación geográfica, estatus socioeconómico, situación particular (HIV/sida, privados de libertad)	Se encuentra en proceso de realización la prueba piloto de la Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición (ENAN), la cual permitirá al Paraguay contar con datos alimentarios y nutricionales requeridos para el desarrollo de políticas públicas que atiendan las necesidades y carencias nutricionales y alimentarias de la población.[54] La ENAN posibilitará captar situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional, desagregadas por área urbana/rural, grupos de edad y estatus socioeconómico.[55] Se pretende recabar información acerca de la percepción de seguridad alimentaria mediante la Encuesta Latinoamericana y del Caribe de Seguridad Alimentaria (ELCSA). La desagregación se realizará según grupos etarios, género y zona.[56] Con relación a mecanismos para captar situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional respecto de grupos en situación particular, como las personas que viven con HIV/sida, o las personas privadas de libertad, se requiere la realización de estudios específicos. En el caso de las personas que viven con HIV/sida, los estudios podrían promoverse desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil. Respecto de las personas privadas de libertad en establecimientos penitenciarios, los estudios podrían ser promovidos desde el Ministerio de Justicia y desde el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

51. Decreto-ley 1.060/36, Estatuto Agrario de 1940.

52. Fuente: Marian Mujica y Nury Montiel (23 de julio de 2019), coordinadora del área de Sistemas Internacionales de Protección, Dirección de Derechos Humanos de la CSJ, y directora, Dirección de Derechos Humanos de la CSJ respectivamente (M. Pereira Fukuoka, entrevistadora).

53. Ibídem.

54. Fuente: INAN (disponible en *http://www.inan.gov.py/site/?p=2012*).

55. Fuente: DGEEC, nota de fecha 12 de agosto de 2019, respuesta a solicitud de informaciones.

56. Fuente: INAN, nota N.° 1.293/19 de fecha 24 de julio de 2019, respuesta a solicitud de informaciones.

Existencia de mecanismo para levantar información sobre niñas y niños de 6 a 59 meses con anemia nutricional. Ampliación de registros para contar con la tasa de muerte por intoxicación alimentaria por cada cien mil muertes.	Actualmente no se cuenta con un mecanismo para levantar información sobre niñas y niños de 6 a 59 meses con anemia nutricional. Tampoco se cuenta con registro del número de muertes ocasionadas por intoxicación alimentaria.[57] El avance hacia mecanismos que permitan contar con estas informaciones constituye un desafío para las instituciones con competencia en materia de seguridad alimentaria y salud nutricional.
Establecimiento de instrumentos para levantar información sobre (i) porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos por quintiles/deciles de ingresos, (ii) porcentaje del ingreso salarial que las familias destinan a la compra de alimentos por quintiles/deciles.	La DGEEC cuenta con instrumentos para levantar información sobre el porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos por quintiles/deciles de ingresos y el porcentaje del ingreso salarial que las familias destinan a la compra de alimentos por quintiles/deciles. La última información disponible corresponde a 2011-2012, y se prevé actualizarla en 2025-2026 aproximadamente.[58]

6. Conclusiones y recomendaciones

En el Paraguay existen avances institucionales de diversa índole que pueden contribuir al cumplimiento de las recomendaciones del GTPSS al país, relativas al derecho humano a la alimentación adecuada. En el presente estudio se han descrito dichos avances, y se han identificado desafíos y oportunidades con relación a las distintas recomendaciones.

La integración del instrumento metodológico de indicadores del Protocolo de San Salvador en los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas en los tres poderes del Estado es un desafío para el fortalecimiento de las garantías del derecho a la alimentación adecuada en el Paraguay. Las sinergias entre el CICSI, el Simore y la Red de Derechos Humanos pueden facilitar avances en la comprensión del instrumento metodológico de indicadores del DHAA y su posterior integración en los procesos de diseño y evaluación de políticas públicas.

La recomendación del GT al Paraguay relativa a consolidar un equipo interinstitucional que robustezca la entrega de futuros informes cobra particular relevancia respecto de la medición del cumplimiento de obligaciones relativas al derecho a la alimentación adecuada. Por el número y la diversidad de áreas sectoriales que inciden en el derecho a la alimentación, por la falta de claridad actual respecto de la institución estatal competente para coordinar la implementación de políticas y planes integrales de SAN en el país, y dado el bajo nivel de conocimiento acerca del DHAA y de las respectivas competencias con relación a él por parte de agencias estatales nacionales, la promoción de procesos interinstitucionales en torno a la elaboración de futuros informes contribuiría a fortalecer capacidades y condiciones para la garantía del derecho a la alimentación adecuada en el país.

57. Fuente: INAN, nota N.° 1.293/19 de fecha 24 de julio de 2019, respuesta a solicitud de informaciones.

58. Fuente: DGEEC, nota de fecha 12 de agosto de 2019, respuesta a solicitud de informaciones.

Más aún, si el proceso es asumido como una oportunidad de autoevaluación del Estado, incluyendo a todas o al mayor número posible de instituciones estatales con competencias legales para adoptar las medidas legislativas, institucionales y de política pública, generar fuentes de información y reportar los resultados comprendidos en los indicadores de progreso para la medición del derecho a la alimentación adecuada. La implementación de mecanismos de participación social en dichos procesos los fortalecería, contribuiría a la promoción de una ciudadanía plena y a la consolidación de una cultura de derechos humanos.

Respecto de las relaciones entre los indicadores del derecho a la alimentación y las metas de la Agenda 2030, en el Paraguay sería estratégica la evaluación con enfoque de derechos humanos de los programas de transferencias monetarias, de asistencia alimentaria y de nutrición suplementaria. Ello posibilitaría comprender mejor las relaciones entre pobreza, inseguridad alimentaria, hambre y malnutrición, mejorar las estrategias públicas para el cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada y el logro de las metas de los ODS 1 y 2, y fortalecer las capacidades estatales para la evaluación de políticas públicas sociales con enfoque de derechos humanos.

Existe un entorno favorable para efectuar estas evaluaciones, dado el proceso de trabajo de la Comisión ODS Paraguay 2030 y su Comité Técnico de Monitoreo Estadístico, la implementación del Sistema de Protección Social del Paraguay, la elaboración del Plan de Reducción de la Pobreza, y las experiencias y buenas prácticas desarrolladas por el PCSAN.

Con relación a la generación de fuentes de información para reportar indicadores faltantes, desde el sector académico pueden efectuarse aportes técnicos para el fortalecimiento de las capacidades estatales de producción de datos e informaciones requeridas por los indicadores del PSS en materia del derecho a la alimentación adecuada. En especial, es posible contribuir técnicamente en el desarrollo de metodologías de monitoreo y evaluación para el sistema de justicia paraguayo, con vistas a la implementación de una herramienta de monitoreo de los indicadores de acceso a la justicia con relación al derecho a la alimentación adecuada, lo cual constituiría una práctica innovadora para el Paraguay, posible de ampliarse a otros derechos sociales.

7. Anexo

Cuadro 1. El carácter complejo y multisectorial del derecho a la alimentación adecuada: componentes del derecho, áreas sectoriales y temáticas que inciden en el DHAA y requieren ser compatibilizadas para su realización progresiva en el nivel nacional

Derecho a la alimentación adecuada	Componentes del derecho	Áreas sectoriales y temáticas que inciden en el derecho a la alimentación y cuyo marco legislativo y político requiere ser compatibilizado con el DHAA para generar condiciones que propicien su realización progresiva		
	Disponibilidad	Desarrollo económico	Políticas productivas y de desarrollo económico	
			Abastecimiento y balance de alimentos	
		Sistema de mercado	Defensa de la competencia	
			Comercialización de alimentos - precios	
	Accesibilidad física y económica	Acceso a recursos y bienes	Agricultura familiar	Tierra y reforma agraria
				Semillas de uso tradicional y otros recursos genéticos para la alimentación y la agricultura
				Investigación, extensión, comercialización, crédito
			Empleo, trabajo y seguridad social	
Derecho a la alimentación adecuada	Accesibilidad física y económica	Acceso a recursos y bienes	Acceso al agua potable	
			Desarrollo vial, transporte y comunicaciones	
			Comercialización de alimentos - mercados, lugares de expendio	
		Políticas de integración social (apoyo a grupos en situación de vulnerabilidad)		Personas en situación de pobreza
				Mujeres
				Niñas, niños y adolescentes
				Personas mayores
				Pueblos indígenas
				Personas con discapacidad
				Personas privadas de libertad
	Adecuación: inocuidad, bienestar nutricional, pertinencia cultural	Inocuidad de los alimentos		
		Protección al consumidor/a		
		Políticas nutricionales y de educación nutricional		
	Estabilidad	Políticas de prevención y mitigación de los efectos de desastres, políticas de emergencia alimentaria y recuperación de medios de vida		
		Información y gestión de riesgos en la agricultura		

	Sostenibilidad	Uso sostenible de los recursos hídricos
		Ordenación sostenible de la pesca y los bosques
		Prevención de la contaminación del agua y la erosión de suelos
		Disminución de pérdidas y desperdicio de alimentos

Fuente: elaboración propia sobre la base de la observación general N.° 12 del Comité DESC (1999), las Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2004), 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 (2012), los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de las Naciones Unidas (2012) y el Plan para la Seguridad Alimentaria, la Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 (2014).

Tabla 2. Instituciones estatales competentes en el Paraguay para adoptar las medidas legislativas, institucionales y de política pública, generar fuentes de información y reportar los resultados comprendidos en los indicadores de progreso para la medición del derecho a la alimentación adecuada establecido en el Protocolo de San Salvador

		Tipo de indicador		
		Estructural	Proceso	Resultado
Categoría conceptual	Recepción del derecho	Congreso Nacional Presidencia de la República Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Desarrollo Social Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Industria y Comercio Municipalidades	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos Ministerio de Justicia Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
	Contexto financiero y compromiso presupuestario	Secretaría Técnica de Planificación Ministerio de Hacienda Congreso Nacional	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos

	Capacidades estatales	Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Municipalidades Ministerio de Industria y Comercio Ministerio de Desarrollo Social Secretaría de Emergencia Nacional	Secretaría Técnica de Planificación Unidad Técnica del Gabinete Social Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Ministerio de Desarrollo Social Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave) Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) Ministerio Público, Unidad Especializada de Delitos Ambientales	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición Ministerio de Desarrollo Social Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis)
PRINCIPIO transversal	Igualdad y no discriminación	Ministerio de la Mujer Ministerio de la Niñez y la Adolescencia Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Instituto de Bienestar Social, Dirección de Adultos Mayores Secretaría Nacional de la Juventud Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición Ministerio de Educación y Ciencias Universidad Nacional de Asunción Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
	Acceso a información y participación	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos Ministerio de Agricultura y Ganadería Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) Ministerio de Industria y Comercio Secretaría de Defensa del Consumidor y el Usuario (Sedeco) Congreso Nacional, frentes parlamentarios contra el hambre	Frentes parlamentarios contra el hambre Secretaría Técnica de Planificación Ministerio de Desarrollo Social Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Unidad de Prevención y Control de la Obesidad/Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC)	Ministerio de Educación y Ciencias Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Unidad de Prevención y Control de la Obesidad/Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición Ministerio de Desarrollo Social Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC)
	Acceso a la justicia	Secretaría Técnica de Planificación Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República Defensoría del Pueblo	Dirección de Derechos Humanos de la CSJ	Dirección de Derechos Humanos de la CSJ

Fuente: elaboración propia sobre la base de OEA (2013, 2018) y normas jurídicas vigentes del Estado paraguayo, identificadas en Pereira Fukuoka (2019).

Cuadro 3. Esquematización de las Recomendaciones del GTPSS al Paraguay en materia del derecho a la alimentación adecuada: instituciones con competencia más específica para promover los avances sugeridos

Recomendación	Objeto/temática	Institución con competencia específica para promover el avance	Dependencia institucional
El GT recomienda enfáticamente a la República de Paraguay la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales […] como también la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores. (2015: párr. 44)	**Recepción del derecho** Avances para la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos claves.	Frente Parlamentario contra el Hambre - Cámara de Senadores (FPH)	Presidencia
		Ministerio de Relaciones Exteriores	Unidad General de Derechos Humanos
		Defensoría del Pueblo	Defensor del Pueblo
Concretamente, el GT recomienda al Estado parte dar amplia difusión de los dos informes nacionales y a las Observaciones y Recomendaciones Finales del GT, de modo de integrar el instrumento metodológico de indicadores en los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas en los tres poderes del Estado. (párr. 6) Es la intención del GT que se promueva un cambio en la "cultura de la información" y que tal como el GT ha reiterado, los informes se realicen bajo el principio de devolución, constituyendo cada Estado el principal destinatario de la evaluación realizada. (párr. 42)	**Fortalecimiento y mayor aprovechamiento del mecanismo en el nivel nacional** Difusión de los dos informes nacionales y de las Observaciones y Recomendaciones Finales del GT. Principio de devolución.	Ministerio de Relaciones Exteriores	Unidad General de Derechos Humanos
	Integración del instrumento metodológico de indicadores en los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas en los tres poderes del Estado. Conformación/consolidación de un equipo interinstitucional que robustezca la entrega de los futuros informes. Proceso para el siguiente informe, unificado. Integración de las recomendaciones al Simore.	Ministerio de Justicia	Dirección General de Derechos Humanos

El GT solicita a la República de Paraguay que disponga de una amplia difusión a las presentes observaciones finales correspondientes al segundo agrupamiento de derechos a nivel nacional y de la sociedad en su conjunto; en particular, a las áreas y funcionarios responsables de cumplir con las obligaciones contenidas en los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador (arts. 6, 7, 8, 11, 12, 14). El GT reconoce la reciente puesta en marcha en Paraguay del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones en Derechos Humanos (Simore) y sugiere incorporar estas recomendaciones en dicho Sistema. (párr. 47) El GT recomienda extender estas recomendaciones a los responsables de los tres poderes estatales, tanto los ministerios sectoriales en el ámbito del poder ejecutivo, a los y las magistradas y operadores judiciales, defensores del pueblo e integrantes de los poderes legislativos, las organizaciones de la sociedad civil y a las y los titulares de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, es decir a todos los habitantes del Estado paraguayo. (párr. 48) Insta al Estado a consolidar un equipo interinstitucional que robustezca la entrega de futuros informes. (párr. 7)			
Disponibilidad de información complementaria *(General)* El Grupo de Trabajo recomienda al Estado paraguayo establecer procesos coordinados de gestión y generación de los indicadores no presentados, considerando a las diversas instituciones y entidades obligadas con cada uno de los derechos, incluyendo las correspondientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En particular, recomienda institucionalizar procesos de levantamiento de datos respecto del cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales; asimismo, se favorezca la inclusión de información respecto al compromiso financiero y presupuestal que realiza el Estado parte para garantizar cada uno de los derechos. (párr. 42) Se recomienda a la República de Paraguay que en futuros procesos de evaluación de sus políticas públicas, y a los efectos de promover cambios o modificaciones bajo un enfoque de derechos, retome los indicadores reportados en los informes, de modo que sean un elemento de consulta permanente para el accionar de todas las instituciones públicas. (párr. 9 inc. a)	**Generación de fuentes de información para reportar indicadores con las desagregaciones correspondientes** Establecimiento de procesos coordinados interinstitucionales de generación de informaciones requeridas para reportar indicadores faltantes. Continuidad en los indicadores reportados a lo largo del tiempo para poder monitorear avances y retrocesos. Mejora de los procesos de levantamiento de información para poder contar con desagregaciones (por edad, área geográfica, población indígena, afrodescendientes, condición de discapacidad, LGTBI, quintiles de ingreso, así como sobre otros criterios relevantes solicitados en cada derecho que identifique a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad o exclusión).	Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social de la Presidencia de la República (STP)	Dirección de Focalización Territorial
		Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)/STP	Dirección General

Es fundamental la inclusión de indicadores con enfoque transversal. "Equidad de género, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidades, diversidad étnica y cultural –en particular pueblos indígenas y afrodescendientes–, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas" (Doc. Ind., párr. 11). Se reitera la recomendación para que la República de Paraguay asuma las medidas necesarias para que sus registros estadísticos y encuestas incluyan los elementos que permitan evaluar el grado de avance en estas perspectivas, centrales para el cumplimiento del PSS. (párr. 9 inc. c) Desagregación de datos. (párr. 9 inc. f) Igualdad y no discriminación El GT observa, respecto de diversos indicadores presentados para los cinco derechos, la imposibilidad de evaluar consistentemente las brechas de desigualdad y discriminación (ya sea por edad, área geográfica, población indígena, afrodescendientes, condición de discapacidad, LGTBI, quintiles de ingreso, así como sobre otros criterios relevantes solicitados en cada derecho que identifique a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad o exclusión), debido a que los indicadores no se encuentran desagregados. El anexo destaca los desgloses faltantes y el GT recomienda un trabajo sostenido en los próximos años, de modo que Paraguay pueda incorporarlos en su próximo informe de junio de 2019.	Fortalecimiento de mecanismos para la inclusión de información respecto al compromiso financiero y presupuestal que realiza el Estado para garantizar el derecho a la alimentación adecuada.	Dirección de Derechos Humanos de la CSJ	Dirección

El Grupo de Trabajo reitera al Estado paraguayo que dedique los esfuerzos pertinentes para ampliar sus registros y procesos de levantamiento de información, con el fin de contar con las desagregaciones necesarias que permitan evaluar con elementos objetivos la situación de personas en condición de vulnerabilidad y en situación de discriminación. En los casos que, al momento de presentar los siguientes informes no se pueda disponer de los desgloses solicitados, se insta al Estado parte a que manifieste las acciones que se han adoptado para disponer de dicha información a futuro. (párr. 41)		Ministerio de Justicia, Dirección General de Derechos Humanos	Dirección
El Grupo de Trabajo insta a la República de Paraguay a profundizar los mecanismos de participación ciudadana como también a presentar indicadores que den cuenta de dicha participación permanente. Recuerda asimismo que entre las obligaciones que trae aparejado el enfoque de derechos se encuentra el empoderamiento de las personas, esto es, Paraguay debe promover que las personas ejerzan sus derechos, internalicen la titularidad de los mismos y hagan un ejercicio activo de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. (párr. 43)	**Participación social** Establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en las políticas vinculadas al derecho a la alimentación. Implementación de políticas de promoción de derechos y empoderamiento.	Secretaría Técnica de Planificación (STP)	Dirección de Focalización Territorial
		Defensoría del Pueblo	Defensor
El Grupo de Trabajo […] Además, recomienda promover políticas públicas orientadas a la valoración de la diversidad, con base en la pluralidad étnica y racial, género y otros criterios. Asimismo, el GT considera muy relevante establecer servicios de traducción en lenguas indígenas para la atención de la población monolingüe, en particular en los mecanismos para acceder a la justicia en el reclamo de sus derechos. Complementariamente, el GT hace eco de las recomendaciones emitidas por el CDESC en 2015. (párr. 41)	**Igualdad y no discriminación** Promoción de políticas antidiscriminatorias y de valoración de la diversidad Establecimiento de servicios de traducción en lenguas indígenas para la atención de la población monolingüe, en particular en los mecanismos para acceder a la justicia en el reclamo de sus derechos.	Defensoría del pueblo	Defensor
		Dirección de Derechos Humanos de la CSJ	Dirección

A fin de asegurar el pleno cumplimiento del derecho a la alimentación adecuada, el GT alienta a la República del [Perú, sic] a avanzar en el reconocimiento de este derecho en su Constitución Política y en la elaboración de una ley marco para este derecho, así como a desarrollar las políticas y programas necesarios. (párr. 36)	**Recomendaciones específicas en materia del DHAA** Reconocimiento constitucional del DHAA. Elaboración de una ley marco de derecho a la alimentación (también recomendada por el CDESC 2015). Avances en otras políticas/programas/campañas necesarios en materia del derecho a la alimentación adecuada, en especial, de carácter nutricional. Elaboración de políticas públicas y mecanismos judiciales que permitan el acceso efectivo a las tierras sobre todo por parte de los pueblos indígenas.	Frente Parlamentario contra el Hambre - Cámara de Senadores (FPH)	Presidencia
El Grupo de Trabajo invita a la República del Paraguay a seguir avanzando en el desarrollo de políticas, programas, campañas y educación a la población para que se mejore la situación nutricional del país, especialmente intensificar las medidas para prevenir y combatir el sobrepeso y la obesidad de las mujeres gestantes. El GT invita al Estado parte a cumplir con la recomendación del Comité DESC para proteger el derecho a una alimentación adecuada. (párr. 37)		Secretaría Técnica de Planificación (STP)	Dirección de Focalización Territorial
El Grupo de Trabajo recomienda a la República de Paraguay que avance en la elaboración de políticas públicas y mecanismos judiciales que permitan el acceso efectivo a las tierras sobre todo por parte de los pueblos indígenas y respalda la recomendación hecha por el Comité DESC en ese mismo sentido. (párr. 38)		Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN/MSP y BS)	Dirección General
		Dirección de Derechos Humanos de la CSJ	Dirección
Acceso a la justicia *(general)* El GT recomienda al Estado avanzar en la incorporación, por parte del poder judicial, de las normas internacionales en materia de derechos humanos en su jurisprudencia. Asimismo, recomienda llevar a cabo procesos de capacitación de juezas y jueces en materia de derechos humanos, particularmente en relación con derechos económicos, sociales y culturales. (párr. 45)	Avances para la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en la jurisprudencia de los tribunales nacionales. Capacitaciones de juezas y jueces en materia de DESC.	Dirección de Derechos Humanos de la CSJ	Dirección

Acceso a la justicia - Proceso Número de entradas y salidas de causas en la jurisdicción agraria (nivel de resolución). Tiempo promedio de duración de un proceso en la jurisdicción agraria. *Se recomienda establecer los registros necesarios para el levantamiento de la información requerida para ambos indicadores.* Existencia de una jurisprudencia en los siguientes campos: a) Salario mínimo vital y seguridad alimentaria b) Accesibilidad económica a una alimentación adecuada c) Acceso a tierras d) Derecho al agua.	**Acceso a la justicia** Establecimiento de la jurisdicción agraria. Creación de un mecanismo judicial que permita la reclamación de tierras por parte de los pueblos indígenas (CDESC 2015) Avances en la generación de jurisprudencia nacional en las siguientes cuestiones: a) Salario mínimo vital y seguridad alimentaria b) Accesibilidad económica a una alimentación adecuada c) Acceso a tierras d) Derecho al agua	Dirección de Derechos Humanos de la CSJ	Dirección
		Defensoría del Pueblo	Defensor
Información complementaria (General) En particular recomienda institucionalizar procesos de levantamiento de datos respecto del cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales (párr. 42)	**Fuentes de información y desagregaciones** Institucionalización de procesos de levantamiento de datos respecto del cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales (vinculadas al DHAA).	Dirección de Derechos Humanos de la CSJ	Dirección
Acceso a la justicia. Resultado Número de conflictos relacionados con el derecho a la alimentación adecuada por año. Porcentaje de demandas relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada presentadas por vía administrativa o ante cortes / Porcentaje de causas resueltas. Porcentaje de casos de víctimas que fueron adecuadamente reparadas / total de casos denunciados. *Para estos tres indicadores se recomienda ampliar los registros para consignar la información requerida.*	Ampliación de registros para consignar información sobre (i) el número de conflictos relacionados con el derecho a la alimentación adecuada por año, (ii) el porcentaje de demandas relacionadas con el derecho a la alimentación adecuada presentadas por vía administrativa o judicial, (iii) el porcentaje de causas resueltas, (iv) el porcentaje de casos de víctimas que fueron adecuadamente reparadas /total de casos denunciados.	Defensoría del Pueblo	Defensor

Recepción del derecho - Resultado Porcentaje de personas (desagregadas por género, edad, etnia, situación geográfica, estatus socioeconómico, situación particular (HIV/sida, privados de libertad), que padecen inseguridad alimentaria y nutricional. *Se recomienda que la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud incluya la información y desagregaciones que señala el indicador.*	Mecanismos para captar situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional. Previsión de desagregación por género, edad, etnia, situación geográfica, estatus socioeconómico, situación particular (HIV/sida, privados de libertad).	INAN/MSP y BS	Dirección General
Niñas y niños de 6 a 59 meses con anemia nutricional. *Se recomienda establecer instrumentos para el levantamiento de la información requerida.* Capacidades estatales. Resultado Muerte por intoxicación alimentaria por cada cien mil muertes. *Se recomienda ampliar los registros de información para contar con la tasa solicitada.*	Existencia de mecanismo para levantar información sobre niñas y niños de 6 a 59 meses con anemia nutricional.		
Igualdad y no discriminación. Resultado	Ampliación de registros para contar con la tasa de muerte por intoxicación alimentaria por cada cien mil muertes.		
Porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos por quintiles/deciles de ingresos. Porcentaje del ingreso salarial que las familias destinan a la compra de alimentos por quintiles/deciles. *Se recomienda establecer instrumentos para el levantamiento de la información requerida para los dos indicadores.*	Establecimiento de instrumentos para levantar información sobre (i) el porcentaje del ingreso corriente que las familias destinan para la compra de alimentos por quintiles/deciles de ingresos, y (ii) porcentaje del ingreso salarial que las familias destinan a la compra de alimentos por quintiles/deciles.	DGEEC/STP	Dirección General

Fuente: elaboración propia, sobre la base de GTPSS (2018) y normas jurídicas vigentes del Estado paraguayo, identificadas en Pereira Fukuoka (2019).

8. Referencias

ACNUDH (2012), *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Nueva York, Ref. HR/PUB/12/5.

Asamblea General de la OEA (1988), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (disponible en *https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html*).

Carrasco, M. (2016), "Derecho a la alimentación adecuada y acceso a la información pública en Argentina: desafíos y oportunidades a partir de los Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador", *Cuadernos de Difusión*, 11.

Cechini, S. (2010), "Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas", en V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto.

Celac (2014), *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025*, Santiago de Chile. Celac-FAO-Cepal-Aladi.

CIDH (2008), Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Washington, Ref. OEA/Ser/L/V/II.132.

Comité DESC (1999), Observación general N° 12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). Ref. E/C.12/1999/5.

Courtis, C. (2010), "Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales: ideas para una construcción garantista", en V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Del Puerto.

FAO (2004), "Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", Roma.

– (2010), *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, Roma.

– (2011), *La seguridad alimentaria: información para la toma de decisiones. Guía práctica*, Roma.

– (2012), "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", Roma.

– (2013), *Cuadernos de trabajo sobre el derecho a la alimentación N.° 1: el derecho a la alimentación en el marco internacional de los derechos humanos y en las constituciones*, Roma.

Gabinete Social de la Presidencia de la República (2019), Presentación estructurada de la Propuesta General del Sistema de Protección Social, Asunción, abril.

GTPSS (2018), Examen de los Informes presentados por los Estados Parte al Segundo Agrupamiento de Derechos del Protocolo adicional a la Convención

Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador (arts. 6, 7, 8, 11, 12, 14), Observaciones y Recomendaciones Finales a la República del Paraguay, Ref. OAS/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.33/17, febrero.

MJT (2013), Plan Nacional de Derechos Humanos, Asunción, febrero.

OEA (2011), Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Washington, Ref. OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2.

– (2013), Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Segundo Agrupamiento de Derechos, Washington, Ref. OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13.

– (2018), *Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador* (preparado por el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México para el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador), Washington.

ONU (2012), "Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos", Ref. A/HRC/21/39.

– (2017), Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay, Ref. A/HRC/34/48/Add.2.

Pautassi, L., M. Carrasco, Á. Bermúdez, A.M. Bestard, V. Carmona Barrenechea, G. Messina y L. Royo (2017), "Alimentación y derechos en Argentina: agenda legislativa y políticas públicas", en O. Restrepo-Yepes, C. Molina-Saldarriaga y L. López Escobar (eds.), *Derecho a la alimentación en el contexto latinoamericano*, Universidad de Medellín- Universidad Pontificia Bolivariana.

Pereira Fukuoka, M. (2011), *El Estado y la garantía del derecho a la alimentación adecuada en Paraguay*, Asunción, Base Investigaciones Sociales.

– (2017), "Derecho a la reforma agraria: quién ejerce su defensa jurídica", en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Yvypóra Derécho Paraguáipe / Derechos Humanos en Paraguay 2017*, Asunción, Codehupy.

– (2019), "El derecho a la alimentación adecuada en el Paraguay: marco normativo e institucional y desafíos en el ámbito jurídico" (estudio técnico), Asunción, FAO Paraguay.

Pérez Gómez, L. (2017), "Desafíos para la planeación y evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y el uso de indicadores para su sistematización", *Perseo*, 57 (disponible en *http://www.pudh.unam.mx/perseo/desafios-para-la-planeacion-y-evaluacion-de-politicas-publicas-con-enfoque-de-derechos-humanos-y-el-uso-de-indicadores-para-su-sistematizacion/*).

República del Paraguay (2017), Informe del Estado Paraguayo. Indicadores de Progreso "Protocolo de San Salvador", Segundo Agrupamiento de Derechos (disponible en *http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/Informe_pa%C3%ADs_Protocolo_de_San_Salvador.pdf*).

– (2018), Información complementaria (disponible en *http://www.oas.org/*

es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/Paraguay-Anexo-Requerimiento-Informaci%C3%B3n-Complementaria%202o-Agrup-final.pdf).

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2009), *Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay PLANAL*, vol. 1, Documento Principal, Asunción: STP-FAO.

– (2018), *Módulos interculturales: Paraguay Protege, Promueve y Facilita el Cumplimiento Efectivo del Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria Nutricional en Poblaciones Priorizadas en Situación de Vulnerabilidad*, t. I, II, III, IV, V, VI, VII, Asunción, STP.

Capítulo 14

Pacientes hospitalizados en Uruguay desde un enfoque del derecho a la alimentación

Myriam De León Rodríguez, Florencia Ceriani, Alejandra Texeira y Celeste Quiroga

1. Introducción

La Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) tiene más de 1,3 millones de usuarias y usuarios, que representan el 37% de la población total del país (cifras actualizadas a marzo de 2018). Desagregado por franja etaria y por sexo, alcanza más del 50% en el caso de mujeres de 15 a 24 años, el 22% son menores de 15 años y los adultos mayores superan el 15%. Brinda cobertura a más de la mitad de la población en diez departamentos del país. Es el prestador con mayor capacidad instalada que conforma una red con presencia a lo largo y ancho del territorio nacional. En total, funcionan 43 hospitales, 4 de ellos especializados, 21 corresponden a centros de rehabilitación y 7 son hogares de ancianos (ASSE, 2018). A nivel nacional no existen datos epidemiológicos del estado nutricional de la población hospitalizada, pero en trabajos parciales (Bello *et al.*, 2012; Fuentes *et al.*, 2010; Arias *et al.*, 2008) se desprende que más de la mitad de las usuarias y los usuarios hospitalizados presentan riesgo nutricional o desnutrición, comportamiento similar a otros países de la región (Correia, 2016; Castro Vega *et al.*, 2017).

2. Desnutrición hospitalaria

La desnutrición hospitalaria es un gran problema de salud pública; a pesar de los avances en la tecnología, el porcentaje de usuarias y usuarios afectados

supera la mitad de la población hospitalizada. La causa es multifactorial, sea por la naturaleza de la enfermedad, por los procedimientos terapéuticos que requiere o por ambas causas, incluida la propia hospitalización (De Ulibarri, Cabrerizo y González, 2002; Argente Pla, 2015; Waitzberg, Ravacci y Raslan, 2011). En 1936, Hiram O. Studley, en un estudio realizado con pacientes en el posoperatorio de úlcera péptica, mostraba la estrecha relación entre la pérdida de peso intrahospitalaria y la mortalidad quirúrgica. Desde dicha época a la fecha las distintas investigaciones arrojan valores de 30 a 50% de la población hospitalizada con riesgo de desnutrición (Castillo, 2016).

La desnutrición en las y los pacientes hospitalizados tiene una prevalencia que en el ELAN Study fue de 51% en 2001. Alcanza cifras del 62% en mayores de setenta años y es reconocido el hecho de que se agrava durante la internación (Arias *et al.*, 2008; Waitzberg, Ravacci y Raslan, 2011).

Diversos estudios realizados sobre este tema demuestran que existe una relación entre la desnutrición y la estadía hospitalaria, es decir que a mayor tiempo de internación aumenta la probabilidad de que el individuo presente desnutrición, debido a la monotonía de la alimentación y la restricción de alimentos que pueden presentar las dietas terapéuticas, según la patología que presente la usuaria o el usuario, lo que provoca como consecuencia una disminución en la ingesta alimentaria, que influye en el deterioro del estado nutricional (Merhi, 2007).

La desnutrición se ve aumentada durante la estadía hospitalaria debido a múltiples factores: por un lado, la propia enfermedad de la usuaria o el usuario, que puede llevar a la dificultad en la ingesta de alimentos, a causa de anorexia, problemas de masticación, disfagia, mucositis o falta de autonomía para alimentarse; por otro, la dificultad en la digestión o en la absorción de los alimentos, por estrés metabólico o por existir pérdidas importantes de nutrientes. Se puede presentar con distintos grados de severidad y favorecer aún más el desequilibrio en la homeostasis que genera dicha patología, interfiriendo negativamente en la evolución y pronóstico de la enfermedad (SENPE, s/f).

La edad de la usuaria o el usuario también es un factor de riesgo para el estado nutricional durante la internación. En un estudio realizado en México en 2017 y tras aplicar un *screening* se demostró que a mayor edad, frecuencia de riesgo nutricional ($p = 0{,}040$) (Baltazar Luna *et al.*, 2017).

En una revisión sistemática publicada en 2015 se canalizó la relación entre complicaciones posoperatorias y situación nutricional de la usuaria o el usuario. Considerando datos de once estudios (3.527 pacientes), se comprobó que las complicaciones posoperatorias fueron más frecuentes en pacientes con riesgo nutricional, en comparación con los que no tenían este riesgo. También la mortalidad asociada en el primero de los grupos fue superior respecto de la observada en pacientes sin riesgo nutricional (Sun *et al.*, 2015).

Las herramientas de tamizaje nutricional utilizadas para una detección precoz del riesgo nutricional son variadas, no existe una única aceptada

internacionalmente. Las principales sociedades científicas en nutrición –la Asociación Americana de Nutrición Enteral y Parenteral (ASPEN) y la Asociación Europea de Nutrición Enteral y Parenteral (ESPEN)– recomiendan los sistemas valoración global subjetiva (VGS) y el score de riesgo nutricional 2002 (NRS 2002), respectivamente (Kondrup, 2003).

El NRS 2002 se compone de dos etapas: la primera analiza mediante cuatro preguntas sencillas (el índice de masa corporal [IMC], la reducción de la ingesta en la última semana, la pérdida de peso involuntaria de la usuaria y la gravedad de la enfermedad); en caso de respuesta afirmativa a alguna de ellas se debe completar la segunda etapa. Esta se compone de dos apartados (categoría del estado nutricional y severidad de la enfermedad), cada uno de ellos con una escala de puntos de 0 a 3. Por último, si la edad de la usuaria o el usuario es mayor a setenta años se sumará un punto adicional. En la categoría del estado nutricional se valora la pérdida de peso en los últimos meses, el IMC y la ingesta energética en la última semana. En la sección de severidad de la enfermedad, se categorizan patologías según su catabolismo. Si la puntuación total es mayor a 3 puntos, se considera que la usuaria o el usuario estén en riesgo nutricional, por lo que deberá evaluarse adecuadamente el inicio de un tratamiento nutricional. Si la puntuación es 1 o 2 puntos, se considera de posible riesgo; en el caso de ser 0, se considera sin riesgo y se deberá reevaluar a la usuaria o al usuario semanalmente (Kondrup, 2003).

3. Satisfacción con el servicio de alimentación por la usuaria o el usuario hospitalizado

La ingesta alimentaria de las y los pacientes hospitalizados es unos de los factores que se relacionan con el riesgo nutricional. Se describe que el 50-80% de los pacientes no termina la comida que se les sirve en el hospital (Calleja *et al.*, 2016; Hiesmayr *et al.*, 2009), por lo cual es importante investigar sobre la satisfacción de la o el paciente. Hay trabajos que sostienen que la calidad de la alimentación ofrecida en los hospitales frecuentemente no se ajusta a los estándares que se podrían considerar como deseables (Iff y otros, 2008).

Las encuestas de satisfacción de los pacientes hospitalizados son una herramienta importante pues expresan la realidad desde la mirada de la usuaria o del usuario y permiten cuantificar indicadores de calidad percibidas por ellos. Según Néstor Benítez Brito *et al.* (Benítez *et al.*, 2016):

> Hay diferentes factores que pueden influir en la percepción que tienen los pacientes sobre la alimentación recibida, como pueden ser la temperatura, el sabor, la variedad, la cantidad o, incluso, los horarios. Un aumento en la satisfacción relacionada con su alimentación puede contribuir a una

mayor ingesta por parte del paciente y por tanto, ayudar en la mejora del estado nutricional.

Un estudio realizado por Gabriele Messina *et al.* (2013) en 2009 muestra que, tras aplicar el cuestionario de satisfacción, los ítems que investigan los problemas del personal/servicio fueron los que recibieron una calificación más positiva, mientras que ciertos ítems que investigaron la calidad de los alimentos fueron los que tuvieron una calificación menos positiva. Por otro lado, en ese mismo estudio se observó que el 56,6% de la muestra respondió que siempre recibían comida suficiente, pero el 52,7% respondió que siempre sintieron hambre después de las comidas y 36,3% que siempre estaban con hambre entre comidas.

4. Malnutrición hospitalaria desde un enfoque de derecho a la alimentación

En el entendido de que la nutrición es una necesidad básica, esencial en la vida del hombre como ser vivo, resulta imprescindible valorar el estado nutricional de las personas enfermas. Desde esta perspectiva, se debe garantizar la alimentación y nutrición adecuada a todo paciente hospitalizado, proporcionada por profesionales capacitados. La Federación Latinoamericana de Terapia Nutricional, Nutrición Clínica y Metabolismo (Felanpe) en su declaración de Cancún de 2008 afirma que se debe "garantizar que todo enfermo sea valorado nutricionalmente al ingreso a los servicios de salud de primero, segundo y tercer nivel de atención del sector público, privado o de asistencia social del mundo y, en especial, de Latinoamérica, y reciba una atención nutricional oportuna, completa, suficiente y de calidad, proporcionada por profesionales de la salud capacitados, que prevenga el riesgo de la desnutrición hospitalaria y reduzca el número y la severidad de las complicaciones relacionadas con el proceso de la enfermedad que llevó al paciente a hospitalizarse"; asimismo sostiene: "Todo paciente hospitalizado debe ser evaluado dentro de las primeras 24 a 48 horas, con un método de tamizaje validado, y de acuerdo con su resultado deberá ser derivado para evaluación nutricional formal". Esto genera una nueva mirada hacia la usuaria o el usuario, colocando en el centro al sujeto titular de derechos que el Estado debe proteger, garantizar y promover (Felanpe, 2008). La FAO hace mención a que el derecho a una alimentación adecuada comprende los aspectos cuantitativos, cualitativos y de aceptabilidad cultural que deberán, a su vez, adecuarse a la situación clínica de cada paciente hospitalizado.

En mayo de 2019 en la ciudad de Cartagena, Colombia, Felanpe, "retomando la Declaración Internacional de Cancún 2008 sobre el derecho a la nutrición en los hospitales, donde por primera vez los presidentes de las sociedades, colegios

y asociaciones de la Felanpe declaran su voluntad de elevar al nivel de derecho humano básico la nutrición en los hospitales", fundamentado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), realiza una nueva "Declaración internacional sobre el derecho al cuidado nutricional y la lucha contra la malnutrición" (Cárdenas *et al.*, 2019), en la que proclama trece principios para "promover el respeto de la dignidad humana y proteger el derecho a la alimentación en el ámbito clínico, velando por el respeto de la vida de los seres humanos y las libertades fundamentales, de conformidad con el derecho internacional relativo a los derechos humanos, y la bioética. Fomentar la concientización sobre la magnitud del problema de la malnutrición asociada a la enfermedad y la necesidad de desarrollar un modelo de atención nutricional en las instituciones de salud".

Por otra parte, las obligaciones de los estados parte del PIDESC para garantizar el derecho a una alimentación adecuada (DAA) están definidas en el ordenamiento jurídico internacional. Las obligaciones generales incluyen garantizar que el DAA se ejercite sin discriminación y adoptar medidas por todos los medios para realizarlo (arts. 2 y 3 PIDESC); las específicas son respetar, proteger y hacer cumplir el DAA (De la Cruz *et al.*, 2008; Rodríguez, 2018; Gonçalves, 2018).

Este estudio busca identificar la prevalencia de riesgo nutricional en usuarias y usuarios hospitalizados, logrando por primera vez obtener datos de la situación en todo el país y, por otro lado, analizar su percepción del servicio de alimentación recibido en los hospitales factores fundamentales para identificar los puntos críticos a trabajar en la mejor del abordaje nutricional de los usuarios hospitalizados.

Los objetivos generales son estudiar la prevalencia de riesgo nutricional en las usuarias y los usuarios hospitalizados en ASSE de todas las capitales del país e identificar los factores de riesgo de mayor impacto, y medir sus niveles de satisfacción en todas las capitales del país.

En cuanto a los objetivos específicos, ellos son (i) determinar el estado nutricional de las y los pacientes hospitalizados en los diferentes centros hospitalarios de ASSE seleccionados en todo el país, (ii) analizar los factores de mayor impacto en el riesgo nutricional y (iii) analizar los niveles de satisfacción de los usuarios relacionándolos con su estado nutricional.

Respecto del marco metodológico, se trata de un estudio descriptivo de corte transversal, cuantitativo. Se selecciona un hospital por departamento del Uruguay, excepto en Montevideo donde se seleccionan dos hospitales dado el mayor número de instituciones (veinte centros en total). La toma de datos fue realizada en agosto de 2019. La población son todas las usuarias y los usuarios asistidos en los hospitales departamentales de ASSE el día en que se realiza la tomas de datos, lo que cumple con los criterios de inclusión y exclusión. La ejecución de la investigación cumple con los aspectos éticos requeridos por el Comité de Ética del Hospital Maciel, único comité de Ética en ASSE. Para la

recolección de información se aplicó las encuestas validadas; *screening* del estado nutricional Nutrition Risk Screenig 2002 (NRS2002) (Kondrup, 2003) y Acute Care Hospital Foodservice Patient Satisfaction Questionnaire *(*ACHFPSQ) (Capra *et al*., 2005). Los criterios de inclusión son los siguientes: todas las y los pacientes hospitalizados mayores de dieciocho años con más de 72 horas internados en sectores de medicina y/o cirugía que acepten firmar el consentimiento informado, que estén con alimentación por vía oral, que puedan comunicarse para responder las preguntas. El manejo estadístico de los datos será a través de un paquete estadístico aplicando los test de validación adecuada a las variables estudiadas. Se prevé la participación de estudiantes universitarios en las etapas de búsqueda bibliográfica, recolección de datos y análisis.

5. Desarrollo

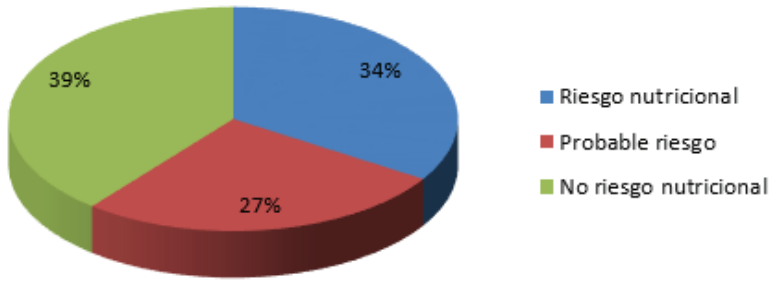
El estudio estuvo constituido por 291 pacientes hospitalizados en ASSE de todas las capitales departamentales del Uruguay. La media de edad fue de 58,72+-18,7 años. Con respecto al sexo: 49,5% femenino, 50,9% masculino. La media de días de internación fue de 14,22+-18,73 días (cuadro 1).

Cuadro 1. Caracterización de los usuarios hospitalizados en ASSE de todas las capitales del país, 2019

Características	Media	Desvío estándar
Edad (años)	58,72	18,87
Días de internación	14,22	18,73
Características	FA	FR%
Sexo		
Femenino	143	49,1
Masculino	148	50,9
Sector internación		
Médico	209	71,8
Quirúrgico	82	28,2

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1. Distribución de los usuarios hospitalizados en ASSE de todas las capitales del país según riesgo nutricional, 2019



Fuente: elaboración propia.

El 39% de la población de estudio no presentó riesgo nutricional (resultado de *screening* 0 puntos), 61% se encontró con probable riesgo (resultado de *screening* 1 y 2 puntos) y riesgo nutricional (27%, 34%, respectivamente) (gráfico 1).

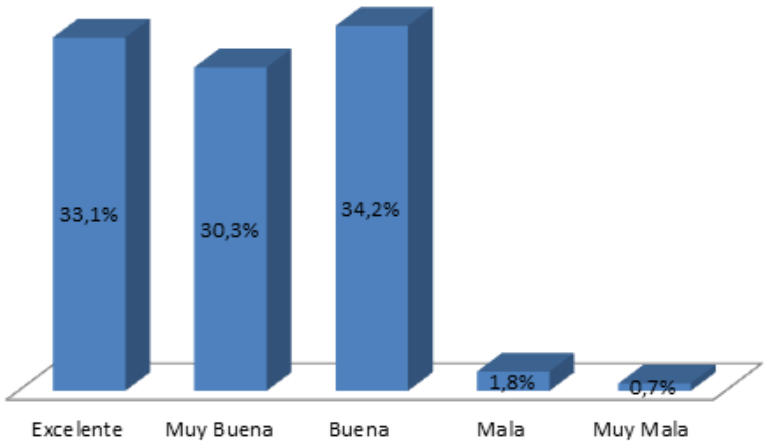
Cuadro 2. Riesgo nutricional según tiempo internación, edad y sexo de usuarias y usuarios hospitalizados en ASSE de todas las capitales del país, 2019

Variable		Riesgo Nutricional FR	No riesgo nutricional FR	Valor p
Tiempo de internación	Hasta 14 días	59	146	0,004
	Más de 15 días	40	46	
Edad	Menor de 65 años	39	120	0,00
	Mayor 65 años	60	70	
Sexo	Femenino	52	91	0,407
	Masculino	47	101	

Fuente: elaboración propia.

Al estudiar la existencia de asociación entre el riesgo nutricional y tiempo de internación, se encontró asociación estadísticamente significativa entre dichas variables (p = 0,004). Con respecto a la edad y el riesgo nutricional, también se observa relación significativa (p = 0.00) (cuadro 2).

Gráfico 2. Satisfacción de los usuarios hospitalizados en ASSE de todas las capitales del país con el servicio de alimentación, 2019



Fuente: elaboración propia.

Con relación a la satisfacción de los usuarios con el servicio de alimentación, el 97% de los encuestados relata que es excelente, muy bueno y bueno (33,1%, 30,3%, 34,2%, respectivamente) (ver anexo). Por otro lado, la limpieza y el orden del personal encargado de entregar la comida han sido valorados en el 99,3% como positivo (ver anexo).

Cuadro 3. Satisfacción con el servicio de alimentación con relación a carne, cantidad de comida y hambre de los usuarios hospitalizados en ASSE de todas las capitales del país, 2019

Variables	FR%					
	Siempre	Frecuente-mente	A veces	Raramente	Nunca	n
La carne es dura y seca.	16,3	8,1	17,3	6	52,3	283
Recibo comida suficiente.	82,9	5,6	7	2,4	2,1	286

Luego de terminar mi comida, sigo con hambre.	6,9	4,1	12,8	3,4	72,8	290
Siento hambre entre las comidas.	10,6	6,8	16,2	5,2	61,2	291

Fuente: elaboración propia.

Dentro de las variables incluidas en el cuestionario de satisfacción se observa que 41,7% de las usuarias y los usuarios relatan que *siempre, frecuentemente o a veces* reciben la carne dura.

El 23% considera que continúa con hambre luego de terminar la comida del hospital y el 33,6% siente hambre entre las comidas (cuadro 3).

Al relacionar las variables "siento hambre entre las comidas" y riesgo nutricional se constató una asociación estadísticamente significativa (p = 0,038).

6. Discusión

Los resultados del presente estudio permiten conocer la prevalencia de riesgo nutricional en las usuarias y los usuarios hospitalizados en ASSE de todas las capitales del país e identificar los factores de riesgo de mayor impacto, así como también medir los niveles de satisfacción de los usuarios hospitalizados con relación al servicio de alimentación.

El 34% de los estudiados ya se encontraban en riesgo nutricional al momento de la encuesta. Este valor es similar a lo documentado en la bibliografía (Arias *et al.*, 2008; Waitzberg, Ravacci y Raslan, 2011). Se puede afirmar que la prevalencia de riesgo nutricional en nuestra población se asemeja a la de la región, dejando en evidencia que el riesgo nutricional en pacientes hospitalizados continúa siendo un problema mayor, con todos los riesgos de morbimortalidad y sanitarios que conlleva. Esto pone en evidencia la importancia de que todo paciente hospitalizado sea valorado al ingreso; de esta manera, se podrán tomar las medidas nutricionales apropiadas, asegurando proteger el derecho a la alimentación adecuada en el ámbito clínico.

Si bien el 66% de la población estudiada se clasificó como sin riesgo, se considera importante analizar esta categoría con más detenimiento dada que en ella se encuentran los que ranquean cero, representando el 39% del total de usuarias y usuarios, y se observa que 27% de los encuestados obtuvieron valores de 1 y 2 puntos (probable riesgo) al momento de la aplicación del *screening* (NRS2002).

Estos resultados nos permiten plantearnos la necesidad de identificar a usuarias y usuarios que presenten probable riesgo para evitar que lleguen al nivel de riesgo. Esto fortalece la premisa de un abordaje nutricional oportuno identificando a aquellas y aquellos pacientes que tienen un probable riesgo, no solo a quienes presentan riesgo nutricional.

Al analizar la relación entre días de internación y riesgo nutricional, se observó una relación estadísticamente significativa (p = 0,004), es decir a mayor estancia hospitalaria mayor es el riesgo nutricional, tal como se expone en la bibliografía (Merhi, 2007). Esta relación es de suma importancia en nuestra población, en la cual los días de internación presentan una media de catorce días, con una marcada tendencia a la derecha (+/-18 días), observándose largas estancias hospitalarias.

Por otra parte, la edad también se asoció significativamente con el riesgo nutricional (p = 0,00). A más edad, mayor es el riesgo nutricional en las y los pacientes hospitalizados. Este resultado es similar al obtenido en la investigación realizada en México en 2017 (Baltazar Luna *et al.*, 2017). Es importante destacar que, desde el punto de vista demográfico, el Uruguay es caracterizado por la baja tasa de crecimiento y el envejecimiento de la población; es hoy en día uno de los países más envejecidos del contexto latinoamericano (Paredes, 2017), lo que resulta un gran desafío para la salud pública.

Con relación al grado de satisfacción percibida por usuarias y usuarios sobre el servicio de alimentación, se logró observar que esta variable fue calificada casi su totalidad de forma positiva (bueno, muy bueno y excelente) Al comparar estos datos con un estudio realizado en otros países (Hiesmayr *et al.*, 2009; Calleja *et al.*, 2016), se advierte que el grado de satisfacción fue calificado mejor por las usuarias y los usuarios de nuestra muestra. Las respuestas se centraron en las calificaciones positivas, mientras que en la bibliografía hay 30% o más que lo considera malo o muy malo. Asimismo, la percepción con respecto al personal que entrega la comida es altamente positivo.

Al observar ciertas variables, como la consistencia de la carne, esta ha sido calificada en un alto porcentaje como "dura". Este aspecto resulta importante teniendo en cuenta la importancia de dicho alimento en nuestro patrón, como fuente de proteínas de alto valor biológico y hierro, nutrientes importantes para una o un paciente convaleciente.

Si bien una amplia mayoría de las encuestadas y los encuestados relata recibir comida suficiente (95,5%), se identificó un número elevado de pacientes que relatan quedarse con hambre o sentir hambre entre las comidas. Cabe destacar la asociación entre el hambre entre comidas y el riesgo nutricional (p = 0,038). Estos datos son muy relevantes: quizá se puedan deber a los horarios de servicio de comidas de los hospitales, por ejemplo, las cenas son servidas muy temprano en comparación con el hábito de la población uruguaya, el tiempo de ayuno entre la última comida (cena) y la primera del día (desayuno) varía de diez a doce

horas. Se debe prestar especial atención a estas cifras, ya que pueden contribuir a la pérdida de peso involuntaria del usuario.

7. Conclusiones y recomendaciones

En esta investigación, se estudió la prevalencia de riesgo nutricional en usuarias y usuarios hospitalizados en ASSE de todas las capitales del país y se identificaron los factores de riesgo de mayor impacto. Por otra parte, se midieron los niveles de satisfacción de usuarias y usuarios.

Se concluye que el riesgo nutricional en los pacientes hospitalizados continúa siendo un problema de salud en Uruguay. Esto afirma la importancia de que todo paciente hospitalizado debe ser evaluado con un método de tamizaje nutricional validado y, de acuerdo con el resultado, tomar las medidas nutricionales acordes.

El tiempo de internación y la edad del paciente se asociaron de manera significativa con el riesgo nutricional.

La satisfacción de usuarias y usuarios en relación con el servicio de alimentación es altamente positiva; sin embargo, un porcentaje importante relata sentir hambre entre comidas, algo que se relaciona de forma significativa con el riesgo nutricional.

Se debe velar por continuar trabajando por el derecho a la alimentación adecuada en el ámbito clínico. Para ello, el equipo de investigación recomienda:

- Instaurar el *screening* nutricional a todo paciente ingresado a hospital, con el fundamento de poder actuar de forma eficiente.
- Prestar especial atención al tiempo de estadía hospitalaria, ya que se comprobó que se asocia con mayor riesgo nutricional, más aún si el usuario o la usuaria es adulto o adulta mayor.
- Valorar estrategias en el servicio de alimentación tendientes a reducir el tiempo entre comidas y, de esta forma, paliar esto que ha sido identificado como un problema.

8. Anexo

Satisfacción con el servicio de alimentación, de las usuarias y los usuarios hospitalizados en ASSE de todas las capitales del país, 2019

Variables	FR%					
	Siempre	Frecuentemente	A veces	Raramente	Nunca	n
La comida del hospital ha sido tan buena como lo esperaba.	69,4	12,5	12,8	1,7	3,6	288
La vajilla y utensilios están astillados y/o manchados.	18,2	1,6	1,9	1,2	77,1	258
El personal que trajo mi comida es ordenado y limpio.	99,3	0,7				290
El olor del hospital me quita el apetito.	6,2	2,1	8,3	2,1	81,3	290
Tengo la posibilidad de recibir una comida sana en el hospital.	92,1	3,4	1,7	0,7	2,1	290
Me distorsiona/molesta el sonido de la vajilla en el momento que la recogen.	4,9		2,8	2,5	89,8	284
Las bebidas frías están a la temperatura correcta.	76,5	8,5	7,5	1,8	5,7	281
Me gusta la forma en que los vegetales están elaborados.	75,2	11	7,6	2,4	3,8	291
Las comidas saben rico.	71,7	10,3	11,4	2,1	4,5	287
Las bebidas calientes están a la temperatura correcta.	78,8	4,9	10,4	3,5	2,4	288
El personal que recoge mi comida es amigable y educado.	96,9	1,4	1,4		0,3	290
Me gusta poder escoger diferentes tamaños de las porciones.	31,0	6,3	8,2	7,7	46,8	284
El menú tiene variedades que contemplan mis preferencias.	64,8	14,4	12,1	2,1	6,6	290
Las comidas frías están a la temperatura ideal.	82,7	6,6	7,6	1	2,1	289
El personal que trae mi comida es muy amable.	98,3	1	0,7			289

Las comidas tienen excelentes y distintos sabores.	69,7	12,5	10,5	3,5	3,8	287
Las comidas calientes están a la temperatura ideal.	72,5	8	11,9	4,5	3,1	287

Fuente: elaboración propia.

9. Referencias

Argente Pla, M. (2015), "Prevalencia de desnutrición en una unidad de media y larga estancia hospitalaria", *Nutrición Hospitalaria*, 31 (2).

Arias, S., I. Bruzzone, V. Blanco, M. Inchausti, F. García, G. Casavieja, R. Silveira, M.E. Ruiz Díaz y S. Belmonte (2008), "Reconocimiento y soporte nutricional precoz en pacientes hospitalizados desnutridos", *Nutrición Hospitalaria*, 23 (4).

ASSE (2018), Informe de Rendición de Cuentas, Montevideo.

Baltazar Luna, E., G. Bravo, R. Samana y G. Chico (2017), "Utilidad del CONUT frente al NRS-2002 en la valoración del riesgo nutricional en pacientes hematooncológicos", *Nutrición Clínica y Dietética Hospitalaria*, 37 (1).

Bello, N., C. Ciccardini, V. Cabrera, J. Casadei y M. De León (2012), "Ingreso en distintos centros prestadores de salud del interior del país, Montevideo, IV Congreso Uruguayo de Nutrición, Escuela de Nutrición Udelar COSEMI-FEMI, octubre.

Benítez Brito, N., J. Oliva García, I. Delgado Brito, F. Pereyra García-Castro, J.P. Suárez Llanos, F.G. Leyva González y J.E. Palacio Abizanda (2016), "Análisis del grado de satisfacción alimentaria percibido por los pacientes en un hospital de tercer nivel", *Nutrición Hospitalaria*, 33 (6).

Calleja, F., A. Vidal, R. Cano y M.D. Ballesteros (2016), "Cuestionario semicuantitativo para la valoración de la ingesta dietética del paciente hospitalizado: una herramienta sencilla para la práctica clínica", *Nutrición Hospitalaria*, 33 (2).

Capra, A., O. Wroght, M. Sardie, J. Bauer y D. Askew (2005), "The acute hospital foodservice patient satisfactionquestionnaire: The develpment of valid and reliable tool to measure patient satisfaction with acute care hospital foodservice", *Journal of Foodservice*, 16 (1-2).

Cárdenas, D., C. Bermúdez, S. Echeverri, S. Pérez, M. Puentes y L. López (2019), "Declaración de Cartagena: Declaración Internacional sobre el Derecho al Cuidado Nutricional y la Lucha contra la Malnutrición", *Nutrición Hospitalaria*, 36 (4).

Castillo, J.C. (2016), "Nutritional assessment of hospitalized patients in Latin America: Association with prognostic variables: The ENHOLA study", *Nutrición Hospitalaria*, 33 (3).

Castro Vega, I., M. Veses, J. Cantero, M. Barrios, N. Monzó y M. Bañuls (2017), "Prevalencia de riesgo de desnutrición y desnutrición establecida en población ambulatoria, institucionalizada y hospitalizada en un departamento de salud", *Nutrición Hospitalaria*, 34 (4).

Correia, M.I. (2016), "Hospital malnutrition in Latin America: Building a culture of nutrition care", *Journal of Parenteral and Enteral Nutrition*, 40 (4).

De la Cruz, P., R. Figueredo Grijalva, C. Dugloszewski, J.A.S. Ruy Díaz Reynoso, J.V. Spolidoro Noroña, A. Matos, F. Carrasco, G. Chirife, A. Vergara, J. Moya Rodríguez, G. Loyola, A. Álvarez, C. Barozzi, M. Vaga y García de Lorenzo (2008), "Declaración de Cancún: Declaración Internacional de Cancún sobre derecho a la nutrición en hospitales", *Nutrición Hospitalaria*, 23 (5).

De Ulibarri, J., L. Cabrerizo y B. Gonáalez (2002), "Nuevo procedimiento para la detección precoz y control de la desnutrición hospitalaria", *Nutrición Hospitalaria*, 17 (4).

Felanpe (s/f), *Declaración internacional sobre el derecho a la nutrición en los hospitales*, Ciudad de México.

Fuentes, C., M. De León, V. Rubio y A. Santacruz (2010), "Prevalencia de riesgo nutricional en adultos hospitalizados en el Hospital Evangélico", *Nutrición en Perspectiva*, octubre.

Gonçalves, E. (2018), "Bioética y derecho humano a la alimentación adecuada en la terapia nutricional enteral", *Revista Bioética*, 26 (2).

Hiesmayr, M., K. Schindler, E. Pernicka, C. Schuh, A. Schoeniger y P. Bauer (2009), "Decreased food ontake ia a risk factor for mortality in hospitalizad patients: The nutrition day survey 2006", *Clinical Nutrition*, 28.

Iff, S., M. Leueneberger, S. Rosch, G. Knecht, B. Tanner y Z. Stanga (2008), "Meeting the nutritional requirements of hospitalized patients: An interdisciplinary approach to hospital catering", *Clinical Nutrition*, 27 (6).

Kondrup, J. (2003), "ESPEN Guidelines for nutrition screening", *Clinical Nutrition*, 22 (4).

Merhi, L. (2007), "Tiempo de hospitalización y estado nutricional en pacientes hospitalizados", *Nutrición Hospitalaria*, 22 (5).

Messina, G., R. Fenucci, F. Vencia, F. Niccolini, C. Quercioli y N. Nante (2013), "Patient's evaluation of hospital foodservice quality in Italy: What do patients really value?", *Public Health Nutrition*, 16 (4).

Paredes, M. (2017), "El proceso de envejecimiento demográfico en el Uruguay y sus desafíos", 16 de noviembre (disponible en *https://www.cepal.org/es/enfoques/proceso-envejecimiento-demografico-uruguay-sus-desafios*).

Rodríguez, D. (2018), "La Declaración Internacional de Cancún sobre el derecho a la nutrición en los hospitales: una década después", *Revista de Nutrición Clínica y Metabolismo*, 1 (2).

SENPE (s/f), *Consenso multidisciplinario sobre el abordaje de la desnutrición hospitalaria en España*, Madrid, Sociedad Española de Nutrición Parenteral y Enteral.

Sun, Z., X.J. Kong, X. Jung, R.J. Deng y Z.B. Tian (2015), "Nutritional risk screening 2002 as a predictor of postoperative outcomes in patients undergoing abdominal surgery: A systematic review and meta-analysis of prospective cohort studies", *Plos One*, 10 (7).

Waitzberg, D., R. Ravacci y M. Raslan (2011), "Desnutrición hospitalaria", *Nutrición Hospitalaria*, 26 (2).

Capítulo 15

Mujeres privadas de libertad con hijas e hijos en Uruguay desde un enfoque del derecho a la alimentación*

Andrea Echegoyen, Gabriela Fajardo, Alejandra Girona, Raquel Rodríguez, Ana Laura Meroni, Florencia Ceriani, Ana Lucía Parma, Raquel Sánchez y Gloria Canclini

1. Introducción

El derecho a la alimentación adecuada (DAA) es un derecho humano inherente a toda persona "a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, ya sea directamente o mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna" (Ziegler, 2001: 3). Este derecho es reconocido en diferentes instrumentos internacionales, regionales y nacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación. De igual forma, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) se reconoce además que toda persona tiene derecho a estar protegida contra el hambre. No obstante, algunos grupos o personas enfrentan obstáculos especiales con relación al DAA, que resultan de factores biológicos, socioeconómicos y culturales o su combinación, pese a que todos tienen iguales derechos e igual dignidad y ninguno de ellos debe ser discriminado. Son entonces

* Resultado de la investigación "Mujeres privadas de libertad en el Uruguay desde un enfoque del derecho a la alimentación", fecha de inicio: abril de 2019; fecha de finalización: noviembre de 2019. Entidad financiadora: Escuela de Nutrición, Facultad de Derecho (Universidad de la República) con el apoyo del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (Dr. Juan Miguel Petit, asesora del comisionado trad. públ. Graciela Riephoff).

los principios de igualdad y no discriminación de los derechos humanos aquellos que establecen la necesidad de considerar a todas las personas y los diferentes grupos, y en especial a quienes se hallan en situación de vulnerabilidad (ACNUDH y FAO, s/d). En este sentido, las mujeres privadas de libertad (MPL) y sus hijas e hijos, según lo establecido en los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (CIDH, 2008), tienen derecho a recibir una alimentación de calidad y en condiciones de higiene, que asegure una nutrición adecuada y suficiente, considerando aspectos culturales y religiosos, así como las necesidades o dietas especiales. Por otra parte, las Reglas de las Naciones Unidas (ONU) para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes, o Reglas de Bangkok (ONU, 2011), especifican que las embarazadas o lactantes deben recibir asesoramiento sobre su salud y dieta y que se les suministrará alimentación suficiente en un entorno sano, en el que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales. A nivel nacional, la ley 14.470, artículo 24 (1975), indica que reclusas y reclusos deben ser provistos de alimentación de buena calidad e higiénica preparación, la cual poseerá las cualidades nutritivas necesarias para el mantenimiento normal de sus fuerzas y de su salud.

Las condiciones de vida de una unidad de reclusión constituyen uno de los factores primordiales para determinar el sentimiento de autoestima y dignidad de reclusas y reclusos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010). Su inferioridad e indefensión, por no contar con las herramientas primarias suficientes para valerse por sí mismos, demandan una mayor responsabilidad del Estado como garante de derechos (Bejarano, Celedón y Socha, 2015). En el Uruguay, la privación de la libertad de las mujeres y sus hijas e hijos presenta un modelo inadecuado, masculinizado, criminógeno, rígido y no adaptado a sus necesidades, según el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (CPP, 2018). En este contexto y dando continuidad al proceso iniciado en 2018, en el entendido de que es necesario continuar generando conocimientos que contribuyan al mejoramiento de las políticas públicas de reclusión, los observatorios del derecho a la alimentación (ODA) de la Escuela de Nutrición (EN) y la Facultad de Derecho (FDER), con el apoyo del CPP, realizaron la presente investigación. El objetivo general consistió en estudiar la situación alimentaria-nutricional de las MPL y sus hijas e hijos, con el propósito de determinar el cumplimiento de la observancia del DAA, como insumo para el mejoramiento de las condiciones de reclusión en la Unidad N.° 20 (UN 20), departamento de Salto, Uruguay, en el período abril-noviembre de 2019. Los objetivos específicos fueron los siguientes:

1) Identificar las características sociodemográficas y de salud de las madres según edad, procedencia, nivel de instrucción, estado fisiológico, presencia de patologías y consumo de psicofármacos.

2) Determinar el estado nutricional, las prácticas de alimentación, la situación de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) y la percepción sobre la alimentación y el ejercicio del DAA en las madres y sus hijas e hijos.
3) Analizar la calidad y cantidad de la alimentación ofrecida por el centro penitenciario a las madres y sus hijas e hijos.
4) Examinar las características del servicio de alimentación del centro penitenciario.

Respecto de la metodología, se trató de un estudio descriptivo de corte transversal y con un diseño de investigación cuanticualitativo. El universo estuvo representado por las MPL y sus hijas e hijos de la UN 20, y la muestra quedó conformada por la totalidad de las internas que aceptaron participar. La ejecución de la investigación cumplió con los aspectos éticos requeridos por el Comité de Ética de la EN.

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

El estado nutricional de las MPL se valoró mediante el índice de masa corporal (IMC) (OMS, 1995) y la circunferencia abdominal de acuerdo con los criterios establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2003). Los puntos de corte del IMC utilizados fueron: bajo peso <18,5 kg/m², normal entre 18,5 kg/m² y 24,9 kg/m², sobrepeso 25 kg/m² a 29,9 kg/m² y obesidad >30 kg/m². Se consideró el perímetro abdominal como indicador de riesgo de enfermedad cardiovascular cuando su valor era superior a 88 cm.

En el caso de niñas y niños, el estado nutricional se evaluó mediante los indicadores peso para la talla, talla para la edad e IMC para la edad, construidos con los datos de peso, talla y edad que se recogieron del carné pediátrico.

Se consideró, para la determinación de las prácticas alimentarias de las mujeres y sus hijas e hijos, la alimentación que reciben en el centro penitenciario, así como también los alimentos o preparaciones que reciben desde fuera, a través de un recordatorio de veinticuatro horas según el cuestionario de diversidad alimentaria de la FAO (2013).

El diagnóstico de la situación de la SAN se obtuvo a través de la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA) (FAO, 2012).

Se aplicó la técnica de estudio grupo focal, con el propósito de lograr un acercamiento a las percepciones de las MPL sobre la alimentación y el ejercicio del DAA en la unidad de internación, desde el enfoque de derechos.

La información vinculada con el servicio de alimentación y las características de sus prestaciones se obtuvieron mediante observación y entrevistas a informantes calificados. Para la observación se emplearon como instrumentos de recolección de datos protocolos de observación y listas de chequeo. Los datos obtenidos se compararon con las disposiciones establecidas en el capítulo 5 del Reglamento Bromatológico Nacional (RBN), decreto 315/94 del 5 de julio de 1994, referencia normativa vigente a nivel nacional.

2. Características de la Unidad

La UN 20 del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) es un centro de reclusión de mínima seguridad ubicado en el extremo este de la ciudad de Salto. Allí se alojan hombres, mujeres y mujeres con hijas e hijos. En el Uruguay el decreto-ley 14.470, en su artículo 29, "autoriza a las reclusas con menores de cuatro años a tenerlos consigo en el establecimiento", edad que puede extenderse en situaciones especiales. El hecho de que las mujeres vivan con sus hijas e hijos y no los hombres refleja la legitimidad de un sistema desigual de género que perpetúa y refuerza las responsabilidades que se les atribuyen en el cuidado de niñas y niños (Rivoir, 2019).

Según lo relatado por la directora de la Unidad, en la institución se recluye a mujeres con sus hijas e hijos desde 2015, siendo el máximo alcanzado de treinta MPL. Las condiciones iniciales eran insuficientes e inadecuadas, lo que motivó la creación de habitaciones con baño y el cerramiento de determinados espacios. En este proceso, se destacó la contribución del CPP que, a modo de ejemplo, permitió la adquisición de equipamiento básico como una cocina con hornallas.

En la Unidad se interrelacionaban más de cuatrocientas personas entre funcionarias y funcionarios (cien), internas e internos (trescientos) y el área docente y médica, lo que representaba un número mayor de habitantes al de ciertas localidades del departamento de Salto, como Pueblo Fernández.

Se ha trabajado para lograr que las MPL no deban ser trasladadas a Montevideo, como forma de preservar los vínculos familiares, especialmente cuando tienen hijas e hijos, lo que se alinea con lo expresado por el CPP (2018) con relación a que los núcleos familiares, en particular hijas e hijos de personas privadas de libertad (PPL), son una población prioritaria para la atención y su vinculación con la unidad penitenciaria. Asimismo, se ha realizado un trabajo con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), para favorecer el acercamiento con las hijas y los hijos que están afuera y restablecer el vínculo. Por otra parte, se favoreció el acercamiento de los padres que se encontraban recluidos a las mujeres y sus hijas e hijos, lo que incluyó el desarrollo de talleres y el otorgamiento de una hora libre a las madres, debiendo el padre hacerse cargo del niño durante dicho lapso. Estas acciones emprendidas por el centro estaban alineadas con las Reglas de la ONU para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (ONU, 2011), las cuales prevén que antes del ingreso o al momento de producirse este, se debe permitir a las MPL la adopción de disposiciones respecto de sus hijas e hijos, promoviendo, además, que por todos los medios posibles se favorezca el contacto con niñas, niños y familiares, así como con los tutores o responsables de sus hijas e hijos. En este sentido, se promovía que las niñas y los niños pudieran disfrutar de espacios abiertos y verdes con sus madres, lo que es posible también porque era un centro de mínima seguridad.

Cabe destacar que en la Unidad se han desarrollado diversos proyectos de rehabilitación entre los que se incluyen panadería (donde se elaboran los productos que consumen), fabricación de mermeladas, taller de gastronomía, boxeo, cría de gallinas, vivero y costura.

3. Características del servicio de alimentación

3.1. Aspectos generales

El servicio de alimentación que funciona en la UN 20, al igual que la UN 9 (Echegoyen *et al.*, 2018) no contaba con la supervisión de un licenciado en Nutrición y, además, a diferencia de la UN 9, no existía una planificación y organización de la elaboración y el servicio de las comidas. La función fundamental de un servicio de alimentación (Tejada, 2006: 3) "es transformar una materia prima –los alimentos–, por medio de los procesos de preparación y conservación, en comidas o preparaciones, que complazcan a los usuarios en sus gustos y hábitos y que se ajusten a sus necesidades nutricionales y fisiopatológicas". Si bien se identificaron diferentes áreas de trabajo en las que se llevaban a cabo estos procesos, la falta de un profesional de la nutrición, así como de planificación y organización, imposibilitaba el cumplimiento de esta función fundamental, comprometiendo también el cumplimiento de la regla 48 de Bangkok, la cual establece: "las reclusas embarazadas o lactantes recibirán asesoramiento sobre su salud y dieta en el marco de un programa que elaborará y supervisará un profesional de la salud".

3.2. Disponibilidad de alimentos

Si bien se logró identificar en forma parcial el tipo y la cantidad de alimentos disponibles para toda la UN 20 (ver anexo), la ausencia de registros detallados dificultó la obtención de información específica relacionada con la cantidad de alimentos que desde el sector de almacenamiento centralizado (SAC) eran enviados para la utilización por parte de las mujeres y sus hijas e hijos. Surge allí una contradicción en los relatos, ya que desde el SAC se refirió que los alimentos enviados eran los solicitados por el personal a cargo de las MPL con hijas e hijos; no obstante, el personal relató recibir diariamente lo que se enviaba desde el SAC sin incidir en la selección.

Si bien las MPL y sus hijas e hijos recibían los siete grupos de alimentos recomendados en la *Guía alimentaria para la población uruguaya* (*GAPU*) (Área Programática de Nutrición, 2016), el logro de una alimentación saludable se veía

comprometido ante la escasa variedad, así como por la ausencia y/o baja disponibilidad de ciertos alimentos como las verduras y frutas, el pescado y los huevos. El pescado, por su aporte de ácidos grasos W3, es importante para la prevención de enfermedades cardiovasculares y para el desarrollo del sistema nervioso y retina en el período fetal y los primeros meses de la vida (OMS, 2003). Las verduras y frutas son fuente de vitaminas, minerales, fibra y sustancias beneficiosas, como fitoesteroles, flavonoides y otros antioxidantes, y su consumo en forma diaria puede reducir el riesgo de algunas enfermedades no transmisibles, como las cardiopatías y determinados tipos de cáncer. Su consumo como parte de una dieta saludable baja en grasas, azúcares y sodio puede contribuir a prevenir el aumento de peso y reducir el riesgo de obesidad. Cabe destacar que en 2018, según relato de las autoridades, se debía ir cada quince días a Montevideo, capital del país situada a 489 kilómetros, a buscar las frutas, lo que insumía gran cantidad de tiempo y, en ocasiones, la afectación de las características sensoriales provocaba el desperdicio de parte del producto.

3.3. Área de elaboración de comidas

El área de elaboración de comidas estaba ubicada junto a las habitaciones de las MPL. Se observó que las condiciones edilicias no cumplían con los requisitos establecidos en el RBN, las terminaciones de las construcciones no eran las apropiadas, los pisos no eran antideslizantes, el techo no era de fácil limpieza y desinfección (material chapa) y las aberturas no estaban protegidas contra insectos. La iluminación artificial era insuficiente y los dispositivos lumínicos no se encontraban protegidos por materiales inastillables. No existía un sistema de ventilación artificial y no se disponía de campana para eliminación de vapores y olores. Además, no se contaba con lavatorio de manos exclusivo. Asimismo, no se identificó un mantenimiento programado de las condiciones edilicias de la planta física y las instalaciones, y se reconoció un deterioro de ellas que se traducía en roturas de los materiales de revestimiento de pisos, paredes y mesada y en la existencia de parte de la instalación eléctrica sin recubrimiento y pendiendo en el aire. Los recipientes para desperdicios no contaban con tapa accionada con pedal, eran de material de fácil limpieza, pero no disponían de bolsas y se encontraban en mal estado de higiene.

En cuanto a la higiene, era insuficiente e inadecuada, y no se contaba con un programa de limpieza ni con los materiales y útiles para su realización. Las MPL refirieron que en la última semana no habían recibido productos de limpieza ni artículos para realizarla, como esponjas y rejillas. Ante esta situación, según su relato, utilizaban trozos de polifon (gomaespuma) de sus colchones para suplir estos productos. Para el secado de los utensilios y las manos, cada una debía emplear sus propios insumos. Estas situaciones ponen en riesgo la calidad micro-

biológica de las preparaciones y favorecen el posible desarrollo de enfermedades transmitidas por los alimentos (ETA).

Existía un control de plagas programado y al momento de su realización se tenía especial cuidado por la presencia de niñas y niños en el lugar.

El suministro de agua era potable y esta se almacenaba en un tanque que no tenía una limpieza programada, que se efectuaba cuando quedaba escasa cantidad de agua o la tapa era desprendida por el viento.

Con relación al equipamiento empleado para la elaboración de comidas y su servicio, era insuficiente y su estado de conservación e higiene era regular, lo que obligaba a las mujeres a organizarse en turnos para realizar las tareas de elaboración de comidas.

Por lo expuesto, al igual que lo observado en la UN 9 (Echegoyen *et al.*, 2018), la inocuidad de los alimentos, es decir "la garantía de que un alimento no causará daño al consumidor cuando el mismo sea preparado o ingerido de acuerdo con el uso a que se destine" (Comisión de Codex Alimentarius, 2016), se encontraba en riesgo, destacándose importantes carencias en el diseño, el mantenimiento y la higiene de la planta física. Cabe destacar que existía otra área donde las MPL elaboraban las comidas para las funcionarias, con mejores condiciones edilicias, más equipamiento y en adecuadas condiciones de mantenimiento e higiene.

3.4. Área de comedor

El sector que oficiaba de comedor se encontraba en el mismo nivel que el área de elaboración de comidas, ambos separados por un corredor.

Respecto de las condiciones edilicias, no cumplían con la normativa vigente y destacaba que las paredes, los pisos y la iluminación no eran los apropiados. Por otra parte, el mobiliario era poco adecuado y acogedor, y el estado de higiene del área, insuficiente.

Todas estas condiciones determinaban que las mujeres y sus hijas e hijas no lo utilizaran, y realizaban las comidas en sus habitaciones u otros espacios, al igual que lo que sucedía en la UN 9 (Echegoyen et al., 2018). En este sentido, es importante destacar que el lugar donde se come influye en la cantidad de alimentos que se consumen y en el disfrute que generan; los lugares limpios, tranquilos y cómodos contribuyen a no comer en exceso y permiten apreciar los alimentos (Área Programática de Nutrición, 2016).

3.5. Áreas de almacenamiento

El área de almacenamiento de alimentos no perecederos era común a toda la UN 20 y se ubicaba próxima a la unidad de reclusión de hombres. Las prácticas de almacenamiento y las condiciones edilicias eran inadecuadas de acuerdo con lo establecido en el RBN, y destacaban carencias con relación a las terminaciones (pisos, paredes y techos) e inadecuada iluminación y ventilación. Los alimentos, que en su mayoría eran recibidos a granel, se almacenaban considerando su fecha de ingreso y se disponían sobre pallets de madera sin contemplar las distancias óptimas. A su vez, se utilizaba como depósito de los productos de limpieza, aunque se trataba de mantenerlos alejados de los alimentos.

El área de almacenamiento de alimentos congelados también era común a toda la UN 20 y se ubicaba próxima a la unidad de reclusión de hombres. Contaba con una cámara a una temperatura de -9 ºC con una capacidad adecuada a las necesidades.

3.6. Elaboración de comidas

A diferencia de la UN 9 (Echegoyen *et al*., 2018), no existía un menú semanal planificado por la institución. En este caso, según lo relatado por las MPL, ellas decidían qué preparaciones consumirían, así como sus hijas e hijos, en cada uno de los tiempos de comida (desayuno, almuerzo, merienda y cena), en virtud de los alimentos disponibles, sin posibilidades de planificar preparaciones con antelación.

Para realizar el desayuno y la merienda, las mujeres tenían disponible leche en polvo, azúcar, cocoa y pan (elaborado en la panadería de la unidad de hombres del centro penitenciario). A las niñas y los niños con intolerancia a la lactosa se les brindaba leche deslactosada.

Respecto de la elaboración de comidas para el almuerzo y la cena, los insuficientes equipamientos e insumos, así como la necesidad percibida por las madres de elaborar preparaciones más adecuadas a las necesidades y características de niñas y niños, determinaban que aquella se organizara en dos turnos. Las preparaciones que se realizaban en primer lugar eran las destinadas a hijas e hijos, que eran consumidas inmediatamente se preparaban; entre ellas se destacaban el ensopado, los fideos con salsa, el churrasco con puré mixto, la torta de pollo y el pastel de carne. De postre, ante la falta de frutas, se cocinaba polenta con leche o arroz con leche, otras veces torta dulce o pastafrola. Todas estas comidas eran preparadas por una de las madres.

Posteriormente, otras mujeres elaboraban las preparaciones para las MPL, evitando el sobrante de alimentos. Los ensopados (con lentejas, carne o pollo, zapallo, papa, zanahoria rallada y cebolla) y los fideos con salsa eran los platos

más frecuentes. Esta realidad determinaba que las madres, las niñas y los niños no compartieran las preparaciones, ni el tiempo ni el lugar al momento de realizar el almuerzo y la cena. Esto puede repercutir en el desarrollo de niñas y niños, ya que alimentarse implica mucho más que comer; es un medio de integración social y cultural, es encuentro, identidad y comunicación (MSP, 2016).

Los domingos, cuando las MPL tenían visita, se elaboraba pollo al horno, ya que había menos mujeres para almorzar. La tarea de preparar las comidas era rotativa según el cuarto al que pertenecían (total de ocho cuartos); algunas de ellas poseían el carné de manipulador de alimentos.

En cuanto al manejo de las carnes, según lo relatado, la grasa era retirada para posteriormente cortarla en trozos pequeños y agregarla a las preparaciones. El descongelado en ocasiones se realizaba de manera incorrecta ya que se sumergía el alimento en agua caliente o permanecía por horas a temperatura ambiente en la mesada de la cocina.

La Unidad contaba con un recetario elaborado por las licenciadas en Nutrición del hospital de Salto, pero aparentemente no se encontraba a disposición de las MPL, quienes comentaban que para cocinar empleaban "lo que habían aprendido en la vida".

Según lo expresado por la directora de la Unidad, las MPL "comían bastante equilibrado con respecto al resto" de los reclusos, priorizándose el envío de alimentos a ese sector. No obstante, destacó que generar el hábito del consumo de verduras era dificultoso, a tal punto que se promovió el cultivo de productos para autoconsumo, pero el proyecto no prosperó. Asimismo, comentó que la cantidad y el tipo de alimentos disponibles para las mujeres y sus hijas e hijos podía incrementarse o variar en ocasiones especiales, como la visita de hijas e hijos que no se encontraban recluidos con sus madres y el festejo de cumpleaños, en los que se brindaba dulce de leche y huevos para la elaboración de tortas.

La mayoría de las madres y sus hijas e hijos recibían alimentos provenientes del exterior hasta tres veces por semana. Aquellas que no contaban con visita (dos madres), funcionarios de la Unidad les compraban los alimentos en el almacén del barrio.

De lo expuesto hasta el momento se desprende que en la UN 20 es necesario revisar y ajustar una serie de prácticas y procedimientos vinculados al uso de materias primas, la elaboración de preparaciones inocuas y el menú, como forma de contribuir con el mantenimiento de la salud y una adecuada nutrición (Bejarano, Celedón y Socha, 2015).

4. Características sociodemográficas de las MPL y sus hijas e hijos

En 2018, en promedio, hubo mensualmente 33 madres con hijas e hijos en el sistema penitenciario uruguayo, la mayoría de ellas en Montevideo y Salto (CPP, 2018). En este estudio participaron las cinco MPL que se encontraban recluidas cuando se realizó el trabajo de campo (mayo de 2019). Sus edades oscilaron entre los 20 y los 35 años, con un promedio de veintisiete años, que es menor al observado en la UN 9 (Echegoyen *et al.*, 2018) y a la media nacional (33 años). Procedían de los departamentos de Salto y Artigas, y el principal motivo de ingreso eran los delitos relacionados a tenencia y venta de drogas, un tipo de delito cometido por el 53,6% de las MPL a nivel nacional (CPP, 2018). Más de la mitad presentaba bajo nivel educativo (educación primaria incompleta).

En cuanto a la niña y los cinco niños que se encontraban con sus madres, tenían entre trece meses a seis años; casi la totalidad se encontraba escolarizado, uno asistía a la escuela primaria y cuatro al Centro de Atención a la Infancia y la Familia.

De acuerdo con lo relatado por la directora de la Unidad, algunas familias habían dejado de visitar a las mujeres por diferentes razones. En este sentido, la inexistencia de programas de atención y asistencia a la familia de las PPL puede agravar los problemas y las situaciones no resueltas, lo que representa un factor que compromete un mejor futuro para las reclusas (CPP, 2018).

En la UN 20 se facilitaba la posibilidad de trabajar extramuros, valorando especialmente la vinculación con el medio, con énfasis en lograr la desestigmatización de las PPL. Más de la mitad de las mujeres estaba estudiando o trabajando, lo que contribuye a minimizar la triple discriminación que padecen las MPL, según lo expresado por Silvia Martínez y María Noel Rodríguez (2011), la que se deriva de su propia condición de mujeres, la impuesta por su condición de reclusas y la que es común a todos los grupos desposeídos.

4.1. Estado de salud de las MPL

La atención de la salud de las MPL y sus hijas e hijos estaba a cargo de Sanidad Policial. Según la información recabada a partir de lo referido por el personal de salud de la Unidad, ya que no se tuvo acceso a las historias clínicas, ninguna presentaba patologías y si bien el 90% consumía algún tipo de drogas y/o psicofármacos previamente al ingreso a la Unidad, no lo hacían en la actualidad. En cuanto al consumo de tabaco, la mayoría fumaba en los espacios abiertos. Los problemas de salud más frecuentes en las mujeres eran cefaleas y contracturas. El

personal de salud, además, procuraba fomentar hábitos saludables en las MPL, como la correcta higiene bucal y una alimentación saludable.

4.2. Estado nutricional y alimentación de las MPL

Del total de las mujeres, solo una tenía un peso normal y el resto presentaba algún tipo de malnutrición (tres sobrepeso y una bajo peso). Dos MPL presentaban un riesgo metabólico aumentado y otras dos sustancialmente aumentado (una de ellas con peso normal), lo que incrementa la probabilidad de desarrollar ENT, datos similares a los obtenidos en la UN9 (Etchegoyen et al., 2018).

Al analizar los tiempos de comida del día anterior, cuatro madres habían realizado desayuno, almuerzo, merienda y cena, una omitió el almuerzo y la cena y tres incluyeron colaciones. Ninguna de las mujeres realizaba un desayuno adecuado de acuerdo con lo recomendado por la GAPU (2016), ya que las preparaciones y bebidas que relataron consumir fueron solo infusiones como el mate amargo o el café endulzado en más de la mitad de las mujeres, mientras que el resto consumía un producto lácteo (leche) acompañado de panificados (galleta al agua o pan). Todas habían merendado, más de la mitad a diferencia del desayuno, incluyó un producto lácteo y preparaciones como pastafrola, torta de fiambre, bizcochos o pizza. Una de las mujeres sustituyó la leche por el mate amargo acompañado de pan y la otra, que solo realizó la merienda a lo largo de todo el día, consumió pastafrola. Todas las madres tomaban mate, este hábito que es parte de la cultura uruguaya funciona como un conector tanto a nivel inter como intrapersonal, lo que adquiere mayor relevancia en condiciones de privación de libertad, pero desde el punto de vista nutricional su principal aporte es el agua.

La mayoría de las mujeres que realizó el almuerzo y la cena consumió los alimentos preparados en la Unidad, repitiéndose el menú, lo que no sucedía en la UN9 (Etchegoyen et al., 2018), donde la funcionaria responsable de planificar el menú, prestaba especial atención a incluir preparaciones diferentes en estos tiempos de comida.

Al analizar la diversidad de la dieta y pese a la recomendación del MSP de consumir a lo largo del día, las porciones adecuadas de alimentos variados de los grupos verduras y legumbres; frutas; panes, harinas, pastas, arroz y papas; leches y quesos; carnes, pescados y huevos; aceites y semillas; azúcar y dulces; solo una de las mujeres cumplía con el consumo diario de todos los grupos (Área Programática de Nutrición, 2016). Cuatro no consumían fruta, de ellas, tres tampoco consumían huevo y una de estas no consumía verduras y leche. La omisión de los lácteos y la escasa variedad de alimentos que consumían, comprometía el alcance del aporte diario requerido de calcio, pudiendo afectar su estado nutricional y aumentar el riesgo de padecer alteraciones óseas a futuro; sobre todo si se considera que las mujeres se encontraban en edad fértil. Ninguna de las mujeres consumía

pescado. Esta situación vulnera su derecho a una alimentación adecuada, ya que este se efectiviza cuando hay seguridad de que la disponibilidad, el acceso, el consumo y utilización biológica de los alimentos y el agua, en cantidad, calidad e inocuidad, son estables y sostenibles y no hay situaciones que ponen en riesgo o afectan la materialización de ninguna de esas dimensiones (Bejarano et al., 2015).

4.3. Estado nutricional y alimentación de niñas y niños

Según lo relatado por el personal de Sanidad Policial, los motivos de consulta más frecuentes eran la insuficiencia respiratoria aguda (IRA), las alergias y las diarreas; uno de los niños presentaba intolerancia a la lactosa.

Con relación al estado nutricional, cuatro niños presentaban riesgo de malnutrición (uno presentaba riesgo de sobrepeso, uno riesgo de sobrepeso y de retraso de crecimiento, uno riesgo de bajo peso y riesgo de emaciación y uno riesgo de retraso de crecimiento). Según la OMS (2018), en los dos primeros años de la vida, una nutrición óptima impulsa un crecimiento sano, mejora el desarrollo cognitivo, reduce el riesgo de sobrepeso y obesidad, así como de enfermedades no transmisibles en el futuro. Para ello debería alimentarse a los lactantes exclusivamente con leche materna durante los primeros seis meses, continuando la lactancia materna al menos hasta los dos años. En la UN 20, la totalidad de las niñas y los niños recibió lactancia materna, pero en la mitad de los mayores de veinticuatro meses su duración fue menor a lo recomendado (dos años). Con relación a los tiempos de comida, todas las niñas y los niños desayunaban, almorzaban, merendaban y cenaban. En el caso de aquellos que concurrían a centros de enseñanza, tres almorzaban y merendaban allí, pero la totalidad desayunaba en la Unidad. La cena era el tiempo compartido por la totalidad de las niñas y los niños con sus madres.

Respecto de las comidas entre horas, tres niños y una niña mayores de veinticuatro meses consumían entre tres a diez, a diferencia de lo que ocurría en la UN 9 (Echegoyen *et al.*, 2018), donde los niños del centro consumían una a dos comidas entre horas y solo uno realizaba hasta seis colaciones. La ausencia de horarios y rutinas interfiere en la construcción de hábitos alimentarios saludables; las mujeres deben conocer la importancia de cubrir los requerimientos nutricionales de sus hijas e hijos, pero también reconocer y responder a las señales de apetito y saciedad (MSP, 2016). Al analizar el estado nutricional según el número de colaciones, solo el niño que realizaba tres comidas entre horas presentaba riesgo de sobrepeso. El excesivo número de colaciones realizadas pudo verse favorecida porque las niñas y los niños almorzaban y cenaban en horarios diferentes de sus madres, pero también a la inexistencia de una planificación de la alimentación y la ausencia de una orientación en prácticas de alimentación adecuadas por parte de un profesional de la nutrición.

Al analizar la diversidad de la dieta, se pudo identificar que el niño menor de trece meses no consumía leguminosas ni huevos y ninguno de las niñas y los niños mayores veinticuatro meses consumía todos los grupos de alimentos que se recomiendan en forma diaria (Área Programática de Nutrición, 2016). Los grupos menos consumidos eran frutas, verduras y legumbres. Al profundizar en la diversidad de la dieta, se observó que ninguno consumía pescado y tres no consumían frutas ni huevo. Por otra parte, solo uno no bebía refrescos y bebidas azucaradas. La mayoría consumía al menos dos veces por semana productos ricos en azúcar como golosinas, caramelos y galletitas. Por lo expuesto, si bien se incluían alimentos que aportaban nutrientes críticos para la edad como calcio, hierro y zinc con una adecuada frecuencia, el número de colaciones y el consumo de alimentos ultraprocesados, ricos en azúcar refinado y grasas, no permiten el logro de una alimentación nutricionalmente equilibrada, sabrosa y culturalmente aceptada (Área Programática de Nutrición, 2016). La escasa variedad de alimentos y preparaciones disponibles en la Unidad, así como el entorno, interfiere en la consolidación de hábitos alimentarios saludables, ya que las niñas y niños en edad preescolar vivencian períodos de desinterés por la comida o períodos sin apetito, pero incrementan su atención al ambiente donde se llevan a cabo las comidas, interactuando y observando a otras niñas, niños, adultas y adultos qué y cuándo comen y qué tipo de alimentos consumen en momentos específicos (Lumeng y Hillman, 2007).

4.4. Percepción de las MPL sobre la alimentación recibida

La privación de libertad únicamente limita el goce de esta condición, sin afectar la legitimidad de otros derechos fundamentales como es la alimentación adecuada. Desde esta perspectiva de derecho, se buscó conocer la opinión de las MPL sobre la alimentación ofrecida en la Unidad, así como el logro del DAA de ellas y sus hijas e hijos, a través de un acercamiento a las subjetividades, conociendo sus percepciones, sus opiniones y sus sentires sobre esta temática.

Entre los aspectos que surgieron se destacó que las mujeres consideraban que la alimentación recibida en la Unidad no era apropiada para sus hijas e hijos, debido a la falta de ciertos alimentos y/o el exceso de algunos ingredientes. Esto coincide con lo percibido en las MPL de la UN 9 (Echegoyen *et al.*, 2018). En este sentido, subrayaron la escasa cantidad y variedad de vegetales incluidos en las preparaciones, así como la falta de otros alimentos que conforman una alimentación que ellas entendían saludable para niñas y niños, como frutas, huevos, yogur, dulces y leche fluida. Con respecto a esta última, mencionaron recibir leche en polvo, la cual ellas observan que no era bien tolerada a nivel digestivo por sus hijas e hijos.

Por tal motivo, para hacer frente a esta situación con frecuencia reunían dinero para poder comprar los alimentos que consideraban necesarios en la alimentación

infantil. Esto lo hacía entre aquellas mujeres que poseían dinero, y manifestaron que algunas llegaban a vender su ropa para poder contar con él. Así lo expresaron algunas de las mujeres:

> Eso no se da siempre, a veces hacemos colecta, la que puede, para comprar huevo. Porque en sí no se come, como tendrían que comer los niños, no se come.

> Muchas de las madres hacemos colecta para que ellos coman mejor. No son todas las madres, pocas madres somos las que ponemos […] Para hacerles algo diferente a ellos, pero ta, comen cosas diferentes. No es por lo que viene acá sino porque nosotras hacemos la colecta. Es más, cuando se cobra la asignación, hacemos la colecta, se compra un huevo, es ahí que se hace una milanesa, algo así.

> Estoy vendiendo mi ropa para poder comprar un jugo.

Al mismo tiempo, mencionaron la necesidad de cocinar aparte para sus hijos, ya que percibían que las preparaciones recibidas eran "muy fuertes" para ellos, presentando un alto contenido de sal, grasa y ciertos condimentos como adobo y orégano.

Ellen Messer (1989) refiere que las personas clasifican los alimentos entre aceptables y rechazables, sobre la base de características relacionadas con lo sensorial y lo cultural. En tal sentido, surge del grupo focal que las MPL rechazaban las preparaciones por considerarlas de sabor poco adecuado para sus hijas e hijos, a la vez que poco saludables por sus ingredientes. Refirieron entonces:

> La comida de los grandes en sí es más fuerte. La comida ya para los niños tiene que ser con menos sal, menos aceite, que no tenga mucha grasa, todas esas cosas.

No obstante, ante esta necesidad las mujeres aludían que generalmente no contaban con los ingredientes necesarios, ni en calidad ni en cantidad, para la elaboración de las comidas:

> Va variando, todo, cosas así, pero que ellos coman de acá es muy difícil. Porque vienen las cosas contadas y a veces viene de menos.

> Lo otro es que te dan un cachito así de aceite para hacer una olla para cuántos niños […] comen fideos secos, porque aceite, ¡andá a buscar! No quedan las cosas bien. Ella hace lo que puede, pero…

> Cuando hago un pastel de fuente, yo tengo que ver si no van a usar la papa, yo la tengo que guardar de un día para otro. Esa papa juntarla más, este vívere que venga hoy y juntar todo para poder hacer algo. Porque si no de un día solo que venga la verdura no puedo hacer. Para hacer un pastel de fuente tengo

> que juntar la verdura de dos o tres días que vaya sobrando, voy guardando y cuando tengo todo, hago.

Las MPL tampoco percibían que se realizara un buen manejo de las ayudas alimentarias externas por parte de la institución, incumpliendo con las buenas prácticas de manipulación de alimentos y/o con la escasa protección de estos bienes ante la apropiación de terceros:

> En un tiempo vinieron los paquetes acá. Los yogures, las cosas de los gurises quedan ahí en el rayo del sol, una hora, dos horas; sabés cómo queda al rayo del sol.
>
> Y pedimos, hace poco, que a ver si se podía venir los paquetes, porque antes venía hasta acá, antes la gente venía acá al portón y dejaban en la guardia.

Si bien las MPL no se visualizaban prioritariamente como sujetos de derecho, tampoco consideraban que la alimentación recibida en la institución era saludable para ellas; sin embargo, como son adultas, entendían que podían consumir estas preparaciones. Así lo mencionaron ellas:

> Sí, nosotras que somos grandes comemos igual. Siempre ensopado, algún fideo, sopa con verduras enteras.
>
> Lentejas, cosas así, nosotras comemos, para nosotras que somos grandes está bien, pero para ellos…
>
> En sí saludable como se tendría que comer, no se come, pero ta, somos grandes y comemos.

Con relación a las prácticas de manipulación de alimentos dentro de la institución, además de la falta de utensilios necesarios para la elaboración de alimentos, tanto en cantidad como en calidad, se destacó la escasa disponibilidad de artículos de limpieza, hecho que podría afectar la inocuidad de las preparaciones, que podría causar daños a las niñas, los niños y sus madres:

> Hace rato que no hay productos. Hace como una semana que no tenemos. Lo único que nos dan es jaboncito eso [de barra].
>
> No sé si usted vio que tenemos esponjas de colchones, recortamos los colchones, esas son las esponjas que nosotras usamos en la cocina.
>
> Los trapos, usamos la ropa de nosotros que no usamos, para hacer repasadores. O si no cada cual tiene el suyo, lo lleva.

Con relación a las condiciones de higiene, también se destacó la existencia de insectos y plagas como arañas y ratas en un sector que antes estaba destinado para comer:

> Antes comían acá ellos, estaba aquella mesa, otra y otra que yo les daba la comida acá de mediodía y de noche. Después empecé que tenía que comer de noche acá porque el portón allá cierra a las cinco. Y ya después con el tema de la rata, el tema de arañas, que entrábamos a darle de comer a los gurises y había un olor así a rata acá. Se cerró, empezaron a comer adentro, ya después cada cual comía por su lado y así.

Cuando se hace referencia explícita al DAA y su cumplimiento en la unidad penitenciaria, la mayor parte de las mujeres acuerdan que tal derecho no es alcanzado:

> Acá está mal. Acá está mal. El tema de la alimentación para mí acá está mal.

> De lo que nos dan. Nosotros decimos que está mal porque antes todo nos mandaban para los niños y ahora ya no.

> Acá no pateamos mucho, tratamos de hacer lo que nosotros podemos porque, el miedo también de nosotros que somos madres…

Estas medidas mencionadas por las MPL conducían al incumplimiento de otros derechos fundamentales, vulnerando la dignidad, valor esencial y base de todo derecho humano fundamental (ONU, 1948).

De acuerdo con los discursos desarrollados anteriormente, es posible afirmar que las MPL consideraban que no se da cumplimiento al DAA, ya que este no solo implica el consumo de alimentos, sino que para alcanzarlo es necesario una alimentación adecuada en cantidad y calidad, libre de sustancias que puedan causar daño a la salud, en la que las condiciones en que es elaborada y recibida garanticen la dignidad y salud psíquica y física de los seres humanos.

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

Al indagar sobre las situaciones que las mujeres y sus hijas e hijos enfrentaban relacionadas con la cantidad y calidad de los alimentos disponibles y la experiencia de hambre se constató que tres MPL percibían un grado de inseguridad alimentaria y nutricional (INSAN) moderado y una leve. La experiencia inicial de incertidumbre y preocupación en torno al acceso de los alimentos se convierte en la pérdida de la variedad de la dieta como consecuencia de los ajustes de la calidad de los alimentos consumidos. Cuando se profundiza en la severidad de la situación de INSAN, se afecta la cantidad de alimentos consumidos sea por las porciones ingeridas o porque se omiten tiempos de comida, y posteriormente se presenta hambre sin que pueda ser satisfecha. Las niñas y los niños siempre son protegidos ante estas situaciones y son afectados por

estas dimensiones después que los adultos, cuando la INSAN alcanza niveles de severidad.

Más de la mitad de las mujeres presentaba preocupación porque los alimentos se acabaran. Dos de ellas relataron no haber tenido alimentos para consumir en algún momento y no poder incluir alimentos en la cantidad y calidad necesarias para proporcionar comidas saludables y balanceadas, teniendo incluso una alimentación monótona. Otras mujeres también percibieron que su alimentación, por falta de recursos, fue monótona alguna vez en los últimos tres meses, siendo la respuesta que se repite en la mayoría de las reclusas. Dos mujeres habían dejado de desayunar, almorzar o cenar por falta de recursos, pero solo una de ellas percibió comer menos de lo que consideraba debía comer.

Más de la mitad relataron haber sentido hambre en los últimos tres meses y no haber comido, así como también haber comido una sola vez al día o no comer durante todo el día.

En cuanto a las niñas y los niños, dos se habían visto afectados por la situación de INSAN, ya que según sus madres su alimentación no tuvo la cantidad y calidad de alimentos necesaria para proporcionar una alimentación saludable y balanceada, específicamente no incluía todos los grupos de alimentos o comprendía pocos alimentos diferentes.

La INSAN está íntimamente relacionada con la vulnerabilidad, que se puede definir como "la probabilidad de una disminución drástica del acceso a los alimentos o de los niveles de consumo, debido a riesgos ambientales o sociales, o a una reducida capacidad de respuesta" (Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, 2011), en este caso vinculada a la condición de privación de libertad, al no contar con las herramientas primarias suficientes para valerse por sí mismas, posiciona a las reclusas en situación de inferioridad (Bejarano, Celedón y Socha, 2015).

5. Conclusiones

La inocuidad de los alimentos podría verse comprometida por las inadecuadas condiciones edilicias y el insuficiente equipamiento, su estado de conservación, los espacios reducidos de trabajo, procedimientos de elaboración de comidas inapropiados, así como la carencia de un programa de limpieza e insumos para realizarla. Esto podría tener repercusiones en la salud de niñas, niños y mujeres.

La falta de un espacio adecuado para comer imposibilita que ese acto propicie un espacio de aprendizaje para niñas y niños, sociabilidad, cuidado y desarrollo de hábitos saludables.

En la UN 20 no existía una planificación de la alimentación de las mujeres y sus hijas e hijos, y la alimentación ofrecida no garantizaba el logro del DAA al

aportar una cantidad y variedad de alimentos (especialmente de pescado, huevos, verduras y frutas) que limitaban el goce de una vida sana y no contemplaban las preferencias alimentarias.

La escasa diversidad de alimentos ofrecida a niñas y niños podría comprometer la consolidación de hábitos alimentarios saludables en la vida adulta.

La mayoría de las MPL presentaban malnutrición, predominando la malnutrición por exceso, mientras que los dos tercios de las niñas y los niños presentaban riesgo de padecer malnutrición, predominantemente por déficit.

La mayoría de las MPL percibían algún grado de INSAN de leve a moderado, asociado a situaciones que las afectaban, como preocuparse porque los alimentos se acabaran, tener una alimentación poco variada, omitir tiempos de comida e, incluso, sentir hambre; pero también que las niñas y los niños dejaban de tener una alimentación saludable.

Desde la percepción de las MPL, ni ellas, ni sus hijas e hijos lograban hacer ejercicio de su DAA, debiendo emprender acciones como la compra de alimentos, ya que el Estado no lograba garantizar una alimentación adecuada.

6. Recomendaciones

- Mejorar las condiciones edilicias de los sectores donde se almacenan, elaboran, sirven y consumen alimentos, de acuerdo con lo dispuesto en el RBN, decreto 315/94 de fecha 5 de julio de 1994, referencia normativa vigente a nivel nacional.
- Acondicionar un comedor acorde a las necesidades de las mujeres y sus hijas e hijos que promueva la socialización y la posibilidad de ser un espacio de aprendizaje para niñas y niños.
- Permitir que las MPL preparen los alimentos en el sector de elaboración de comidas de las funcionarias, hasta tanto no se mejoren las condiciones del área donde lo realizaban.
- Diseñar e implementar un plan de limpieza que contemple los programas operativos estandarizados de saneamiento, de acuerdo con la normativa municipal.
- Proveer en forma constante los artículos de limpieza necesarios.
- Dotar de licenciadas o licenciados en Nutrición que desarrollen un servicio de alimentación y la gestión y supervisión de los procesos inherentes a él (planificación del menú, adquisición de alimentos, equipamiento e insumos, participación en el diseño de la planta física, entre otros) y el seguimiento de la situación alimentaria y nutricional de las mujeres y sus hijas e hijos.
- Realizar un seguimiento del estado nutricional de las MPL y sus hijas e hijos en situación de riesgo de malnutrición y malnutrición tanto por déficit como por exceso.

- Desarrollar un programa educativo dirigido al personal penitenciario y las MPL, que profundice en temas alimentario-nutricionales, como la importancia de la alimentación perceptiva, las buenas prácticas de manufactura, entre otros temas.
- Crear un manual de manipulación de alimentos para servicios de alimentación en establecimientos penitenciarios, como forma de contribuir a la calidad de los procesos en la producción de alimentos.
- Formular e implementar un programa alimentario nutricional para MPL con hijas e hijos de alcance nacional.

7. Anexo

Alimentos por grupo	Cantidad mensual (kg)
Lácteos	
Leche en polvo	sin especificar (s/e)
Carnes, pescados y huevos	
Carne de cerdo	600
Pollo entero con menudo	1500
Aguja sin hueso	600
Huevo	s/e
Verduras y legumbres	
Zapallo	300
Zanahoria	300
Cebolla	s/e
Lentejas	s/e
Panes, harinas, pastas, arroz y papas	
Papa y boniato	s/e
Harina	1.400
Arroz, fideos y harina de maíz	s/e
Azúcar y dulces	

Azúcar	50
Dulce de membrillo	s/e
Aceites	
Aceite de soja	s/e
Grasa	s/e
Otros	
Cocoa	s/e
Pulpa de tomate	s/e
Sal, pimentón, adobo, orégano	s/e
Bidones de agua	s/e

Fuente: elaboración propia.

8. Referencias

ACNUDH y FAO (s/d), "El derecho a la alimentación adecuada", folleto informativo N.º 34.

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

Bejarano, J.J., C.A. Celedón y L. Socha (2015), "Alimentación penitenciaria: entre higiene y derechos", *Revista de la Facultad de Medicina*, 63 (3) (disponible en *http://www.scielo.org.co/pdf/rfmun/v63n3/v63n3a21.pdf*).

CIDH (2008), Principio X: Salud, en Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (disponible en *http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp*).

Comisión del Codex Alimentarius (2015), *Manual de procedimientos*, 23ª ed., Roma, FAO-OM.

CPP (2018), *Informe 2018*, Montevideo.

Echegoyen A., A. Girona, G. Fajardo, R. Rodríguez, M. Acosta, A.O. Meroni, F. Ceriani, G. Canclini, A. Parma, A. Borche y J. Ceretta (2018), *Mujeres privadas de libertad con hijos/as en Uruguay desde un enfoque del derecho a la alimentación*, Montevideo, ODA-Udelar.

FAO (2012), *Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA): manual de uso y aplicaciones*, Roma.

– (2013), *Guía para medir la diversidad alimentaria a nivel individual y del hogar*, Ginebra.

IMPO (2017), *Reglamento Bromatológico Nacional*, 6ª ed., Montevideo.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1998), *Manual de buenas prácticas penitenciarias*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Lumeng, J.C. y K.H. Hillman (2007), "Eating in larger group' sincreases food consumption", *Archives of Disease Childhoold*, 92.

Martínez, S. y M. Rodríguez (2011), "Mujeres privadas de libertad: una realidad olvidada", *Espacio Abierto*, 15.

Messer, E. (1989), "Methods for studying determinants of food intake", en *Research Methods in Nutritional Anthropology*, Tokio, The United Nations University.

Ministerio del Interior (1975), *Sistema de Normas sobre Reclusión Carcelaria*, Montevideo.

MSP (2016), *Guía de alimentación complementaria para niños de 6 a 24 meses* (*https://acortar.link/AzGx2M*).

Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (2010), *Medidas privativas y no privativas de la libertad: el sistema penitenciario, manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Viena.

OMS (1995), *El estado físico: uso e interpretación de la antropometria*, informe del Comité de Expertos.

– (2003), "Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas", Serie de Informes Técnicos 916, Ginebra.

– (2005), "Un marco para la promoción de frutas y verduras a nivel nacional", WHO/NHM/CHP/PCD/05.02, Ginebra.

– (2015), *Guideline: Sugars intake for adults and children*, Ginebra.

– (2018), "Datos y cifras sobre obesidad infantil" (disponible en *https://www.who.int/end-childhood-obesity/facts/es/).*

ONU (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos, París.

– (1996), *Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos*, Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

– (2011), Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para las mujeres delincuentes (disponible en *https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/BangkokRules.aspx*).

OPS (2006), *Manual de manipuladores de alimentos* (disponible en *https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2006/2006-cha-manual-manipuladores-alimentos.pdf*).

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (2011), *Seguridad alimentaria nutricional: conceptos básicos*, FAO Guatemala.

Rivoir, C.G. (2019), "Alivios y culpas de una maternidad en la cárcel: reflexiones a partir de una investigación antropológica", *Encuentros Uruguayos*, 11 (2).

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

Tejada, B.D. (2006), *Administración de servicios de alimentación y nutrición: calidad, nutrición, productividad y beneficios*, Medellín, Universidad de Antioquia.

Ziegler, J. (2001), *Derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la alimentación*, ONU, Comisión de Derechos Humanos.

Capítulo 16

Lineamientos de planificación y legislación de políticas agroalimentarias para el cese de expresiones de violencia alimentaria: el caso de Venezuela

María José Iciarte García, Juan Fernando Marrero C. y Saúl Elías López

1. Introducción

El término "violencia alimentaria" ha sido definido por María Mercedes Boada (2018) y Ocarina Castillo (2018) como "el sometimiento de una sociedad a partir del hambre de las personas, de la coerción de su libertad de elección en materia alimentaria y de la manipulación de toda la cadena agroalimentaria de los alimentos con fines ideológicos o políticos" (Boada, 2018). Los citados autores plantean que este tipo de violencia transversaliza a toda la sociedad, ya que alcanza a todos de manera distinta, afectándola en su totalidad, en grados variables. Algunos informes de organizaciones especializadas en derechos humanos registran un patrón del Estado venezolano que condiciona lo alimentario para la dominación política de la sociedad, manipulando el derecho a la alimentación (PROVEA, 2018). La soberanía y la seguridad alimentarias, pilares fundamentales del derecho a la alimentación, deben ser garantizadas por el Estado y es obligación de este cumplirlas permanentemente, tal como está contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 25) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 11). El tema cobra especial relevancia en la República Bolivariana de Venezuela toda vez que el país viene padeciendo una crisis política y económica sin precedentes con un incremento significativo del hambre y la desnutrición, que alcanzan a 3,7 millones de personas al cierre de 2017 y de flujos migratorios importantes hacia países circunvecinos (FAO *et al.*, 2018).

En el caso venezolano el Estado, mediante el diseño, la planificación y la ejecución de políticas públicas, ¿racionaliza los elementos clave del derecho a la

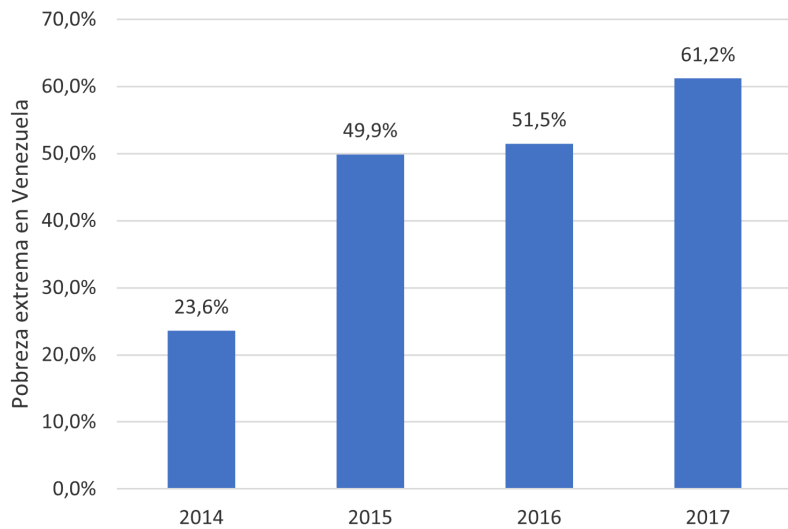
alimentación como son la disponibilidad, la accesibilidad y la adecuación? ¿Cuáles son las expresiones de violencia alimentaria al consumidor y su categorización? ¿Se puede establecer una sectorización de las diversas expresiones de violencia alimentaria al consumidor según los estratos sociales? ¿Se puede establecer un régimen de control social a través del acceso a la alimentación? ¿Cuáles han sido las consecuencias de las diversas expresiones de violencia alimentaria en la población, especialmente en grupos vulnerables como infantes y personas de la tercera edad (Rafalli, 2018)? ¿Existe una correlación entre los lineamientos del Estado en términos de políticas agroalimentarias y el desarrollo de la violencia alimentaria? ¿Cuáles serían los lineamientos en términos de políticas agroalimentarias que permitieran garantizar el debido derecho a la alimentación en el caso venezolano y el cese definitivo de toda forma de expresión de violencia alimentaria al consumidor?

2. Categorización de las diversas expresiones de violencia alimentaria y sus formas de ocurrencia según el estrato o sector social

Al definir la seguridad alimentaria, la FAO establece que ella existe cuando todas las personas tienen acceso en todo momento (sea físico, social y económico) a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales y las preferencias culturales para una vida sana y activa. Adicionalmente, este concepto se complementa al incluirse (i) la inmediata disponibilidad de alimentos nutritivamente adecuados y seguros, y (ii) la habilidad asegurada para disponer de dichos alimentos en una forma sostenida y de manera socialmente aceptable (USDA, 2017). La crisis económica y alimentaria que atraviesa Venezuela ha sido la peor en su historia, alcanzando niveles inimaginables, en un país con considerables riquezas, y ha sentado un precedente histórico mundial en la constitución de niveles de hiperinflación, trayendo como consecuencia la afectación dramática de las condiciones de vida de un gran sector de la población (gráfico 1). Maritza Landaeta, Marianella Herrera y Guillermo Ramírez (2015), desde 2014, en la realización de la Encuesta sobre Condiciones de Vida (Encovi), ya reportaban una doble carga de malnutrición en la población: desnutrición y obesidad, con el 11% de las personas encuestadas en situación de hambre, y el 39% de las que realizaban menos de tres comidas pertenecen a los sectores más pobres. Asimismo, la dieta básica que se está consumiendo es de baja calidad, los alimentos que compran los estratos bajos y medios son calóricamente más densos, más baratos y están regulados. Para 2016, Transparencia Venezuela, en su resumen de la situación nacional, desde su perspectiva describe que diversas

encuestadoras privadas mantenían la tendencia: Datos encontró que 90% dice comprar menos alimentos, Venebarómetro estima que el 31% asegura comer menos de tres veces al día y la Encovi 2015 halló que 15% considera su alimentación monótona o deficiente. Singer, en 2018, describe que la crisis alimentaria hace estragos en la salud de los venezolanos, reduciendo la mayoría su talla. En la Encovi de 2018, Landaeta, Herrera y Ramírez describieron que el 61% de los encuestados se "acostaba con hambre", frase lapidaria, y se complementa con la cifra de 64,3% que expresaron haber perdido en promedio once kilos de peso en 2017. Asimismo, se describe que la pobreza extrema aumentó de 23,6% a 61,2% en cuatro años y casi diez puntos tan solo entre 2016 y 2017. "Desde que se iniciaron las Encovi, en 2014 la pobreza (entre crónica y extrema) estaba ubicada en 48,4% y cuatro años después, en el 2017, la pobreza, a partir de los ingresos (por hogar) se ubicó en 87%" (Landaeta, Herrera y Ramírez, 2015).

Gráfico 1. Pobreza extrema en Venezuela



Fuente: Encovi-El País.

Por el lado del Estado, en el presupuesto nacional de 2016 el monto destinado a alimentación aumentó nominalmente en 116,38%. Sin embargo, al tomar en cuenta el 185% de inflación de 2015, la disminución es de 25%. Del análisis de la Memoria y Cuenta del Ministerio de Alimentación de 2015, se concluye una planificación inadecuada debido a la existencia de presupuestos deficitarios en diez de los quince entes adscritos al Ministerio. Se evidencia incumplimiento de

las metas previstas –el Ministerio solo cumplió el 38% de ellas–, falta de información, detalle de la ejecución del resto y cumplimiento de 8% de los veinticinco proyectos previstos, tal y como lo describe Transparencia Venezuela.

La pregunta que se debe realizar inicialmente en la presente investigación queda establecida en estos términos: ¿por qué el Estado de forma sistemática no ha podido resolver la crisis alimentaria del país? ¿Son realmente las sanciones internacionales las culpables de esta situación? La última pregunta queda automáticamente descartada; simplemente, al profundizar la investigación y determinar fácilmente que la crisis alimentaria y económica estaba ya establecida con anterioridad a las denominadas sanciones, se establece la siguiente pregunta: ¿el Estado en su inacción en resolver la crisis ha incursionado en los términos establecidos como control de la población a través del hambre? Esta pregunta de investigación debe responderse sobre la base de lineamientos y políticas por parte del Estado en una alta correlación con condicionantes establecidos para el acceso alimentario y, por tanto, en el continuo ejercicio de un control político, bajo la premisa de exigir una posición y pensamiento político específico para poder contar con acceso a suministros alimentarios por parte del gobierno. Juan Marrero *et al*. (2018) plantean el concepto que señala Eide Asbjorn (1987) con estudios pioneros sobre derecho a la alimentación, en el que considera que la seguridad alimentaria debe contemplar el acceso de alimentos pero de forma digna.

2.1. Concepto de violencia alimentaria

La violencia alimentaria es definida por María José Iciarte (2019a) en los siguientes términos:

> Toda forma de expresión que someta al ser humano a procesos indignos en el acceso y disponibilidad de alimentos, sometiéndolos a restricciones, limitaciones, controles y condiciones de adquisición, violando su derecho humano básico fundamental de alimentarse de forma adecuada.

Orígenes de la violencia alimentaria. Iciarte (2019a) describe que la violencia alimentaria puede tener diversos orígenes: gubernamental o privado-comercial. Por tanto, el origen de la violencia alimentaria gubernamental es directamente establecida por el Estado:

> Su fin es establecer mediante diversas políticas y lineamientos, en el sector consumo y en los diversos eslabones de la cadena agroalimentaria, mecanismos de control político y/o militar cuyo fin último es la vigilancia, sumisión y sometimiento de la población.

Al hablar de violencia alimentaria de carácter privado-comercial la autora expresa:

Se establece con mecanismos también indignos en el suministro alimentario a la población en general, por parte del sector comercial privado, distribuidor de alimentos que, en algunos regímenes, ha sido establecido como consecuencia directa a su vez de mecanismos gubernamentales de coerción y amenaza a los establecimientos de distribución minorista.

2.2. Formas de expresión de la violencia alimentaria

Al establecer las diversas formas de expresión de violencia alimentaria, se presentan dificultades al definirlas, entendiendo que uno de los problemas principales del estudio de la violencia en general es la falta de una definición precisa que dé cuenta de la multiplicidad de formas en las que esta se presenta o, cuando menos, señale sus características más importantes y comunes. Una definición de violencia es la de Jean-Marie Domenach, citado por Agustín Martínez (2016): "Uso de una fuerza abierta o escondida, con el fin de obtener de un individuo o un grupo eso que ellos no quieren consentir libremente".

De los diversos campos de investigación en que se puede abordar el estudio de la violencia, (campos de análisis de la violencia) se consideran los siguientes: (i) origen y causalidad; (ii) formas de asunción, características y dinámicas de ejecución; (iii) consecuencias y efectos y, por último, la que abordaremos en la presente investigación, (iv) valorización del contexto (Martínez, 2016).

1) Origen y causalidad. La violencia alimentaria se considera, en términos generales, multicausal. Pero ¿qué originaría el establecimiento por parte del Estado de violencia alimentaria a una población y por qué lo realizaría? Este tipo de violencia se puede enmarcar en el concepto de violencia activa. Al respecto Agustín Martínez (2016) establece que las causas de la *violencia activa* engloban a un grupo de factores marcados por la dominación, por el deseo de conquista sobre otros para lograr su sometimiento psicológico, sexual, físico o la extracción de patrimonios materiales. Los victimarios entonces recurrirán a diferentes formas de violencia como medios para lograr la dominación y expropiación simbólica y material de las víctimas, cuyo fin último es la dominación, con fines de poder político y económico. Ahora bien, dentro de este contexto, existen raíces sociohistóricas y escenarios circunstancias que condicionan y crean el ambiente para la generación de este escenario de dominación, que pueden comprender el establecimiento de ciertas ideologías y estructuras sociales.

2) Formas de asunción, características y dinámicas de ejecución. La violencia alimentaria se contextualiza dentro de la clasificación de daño o afectación sufrida por las víctimas de la violencia, en este caso, al derecho básico a la alimentación.

Es un tipo de violencia de difícil caracterización, poco definida, entendiendo que es ejercida de forma vedada, no directa, y bajo la aparente forma de ayuda a la sociedad a través de políticas de subsidios y lineamientos; sin embargo, sus consecuencias son devastadoras, por someter al individuo al nulo ejercicio de la libertad de elección y a la privación de la alimentación, derecho básico de vida.

Dentro de las formas de expresión de la violencia alimentaria, Iciarte (2019) describe la clasificación que podemos observar en el cuadro 1.

Cuadro 1. Clasificación de las formas de expresión de violencia alimentaria

Físicas	Forzamiento a realizar la adquisición de alimentos bajos condiciones humanas inclementes: largas horas de pie, restricciones climáticas severas, métodos de asignación indignos, como marcaje de números.
Económicas	Escasez de productos, inflación, pulverización del poder adquisitivo, trayendo como consecuencia desnutrición, malnutrición, emaciación y enfermedades subsecuentes, así como agravamiento de enfermedades preexistentes.
Morales	Discriminación en el acceso a alimentos por ideologías políticas. Sometimiento a figuras de autoridad naturales o impuestas para poder conseguir la adquisición de alimentos, bajo restricciones y "normativas" locales, generando una relación de inferioridad ante la autoridad impuesta.
Emocionales	Incertidumbre e inestabilidad en la adquisición de alimentos, ansiedad y depresión. Imposición de figuras de autoridad. Métodos forzosos para la adquisición de alimentos. Impotencia y resentimiento en la población. Indiferencia por parte del Estado.
Culturales	Obligación de transculturización culinaria, forzando al individuo a cambiar patrones alimentarios, alterar mediante el uso de la obligación gustos y preferencias, y aniquilar necesidades y deseos alimentarios de la población.
Sanitarias	Obligación de adquisición de productos unimarca, de origen de dudosa procedencia, sin la correcta aseguración de la debida cadena sanitaria o trazabilidad requerida, con las subsecuentes intoxicaciones que pueden producirse por falta de control sanitario.
Jurídicas	Incumplimiento de pactos internacionales y de la Declaración Universal de derechos Humanos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Iciarte (2019).

Martínez (2016) describe que los intentos de justificación y legitimación de la violencia serán también terreno de disputa por parte de los actores participantes, así como para acercarse y atraer a espectadores y aliados potenciales. Se postulan aquí tan solo cuatro formas en las que puede concebirse el tema de la valorización a propósito de la violencia: la *calificación*, la *racionalización*, la *justificación* y la *juridización*.

La *calificación* básicamente se refiere a la consideración de si es buena o mala determinada manifestación de violencia. Como se mencionó, esta calificación está en relación con el sujeto que califica, con los hechos y la perspectiva o concepción que de la violencia tenga.

Por *racionalización* puede entenderse una situación en la que se busca otorgarle a la violencia algún sentido con posterioridad a su producción. Esta racionalización es necesaria tanto para las víctimas como para los victimarios; a los primeros les ayuda a soportar los males recibidos, y a los segundos les permite liberar culpas. Es una especie de justificación posterior y no suele ser muy elaborada, no constituye en lo inmediato un discurso ideológico o algo parecido, sino un acomodar lo vivido al universo de sentido de los participantes más directos en los hechos. Una idea que estaría detrás de esto es aquella que dice que el hombre puede acostumbrarse a cualquier cosa, menos a vivir en el sinsentido, por lo que tiene una tendencia a acomodar sus experiencias a algún sentido y hasta hacer de ciertas experiencias un eje del sentido de su vida. En cierta forma, es posible encontrar racionalizaciones de este tipo dentro del campo de la violencia doméstica cuando la propia víctima llega a considerarse culpable de la violencia recibida.

La *justificación* podemos verla, aunque en la misma línea de otorgamiento de sentido a la violencia, como en un punto opuesto a la racionalización, pues sirve no tanto para valorar los hechos una vez producidos, sino antes de producirse, otorgándole un espacio de posibilidad o aun de necesidad de la violencia pero, en todo caso, legitimándola. Por lo mismo, puede estar asentada en un discurso ideológico (como el racismo o el nacionalismo) o hasta teórico (como la idea de guerra justa). Pero, más allá, también pueden estar asentadas aquí aquellas formas de violencia cotidiana que naturalizan o presentan como inevitable las situaciones no tanto ya de la violencia, sino la situación del lugar que ocupan los dominados y dominantes en un cierto orden de dominación-sumisión, como es la violencia simbólica de Pierre Bourdieu. Desde luego entre la racionalización y la justificación las fronteras no son tajantes y se puede pasar de una a otra de manera continua o bien presentarse ellas casi al mismo tiempo.

Por *juridización* entendemos aquellos aspectos que buscan, por medio del derecho, nombrar situaciones, reconocer sus alcances y poder actuar, de alguna manera, para regular o combatir la violencia. Es una forma de valorización que busca someter a un orden normativo a los agentes participantes en los hechos de violencia. Por ello, si los anteriores aspectos de la valorización están más relacionados con agresores y víctimas, este aspecto está más en referencia con los observadores, principalmente con los del orden institucional y gubernamental. Pero en este aspecto la juridización puede ir más allá de establecer una valoración de "no permitido" a ciertos actos o conductas violentas, pues en primer lugar ayuda a nombrar precisamente los comportamientos y los actos susceptibles de

ser definidos de violentos. Sin embargo, tiene en contra la idea ya destacada en el inicio de este artículo de que, en su funcionamiento, su definición de violencia no puede ser sino restringida, so pena de perder su eficacia en la sanción de dichos comportamientos, perdiendo así la posibilidad de atender las violencias desde las raíces socio-históricas que las generan.

3. Determinación de la existencia de expresiones de violencia alimentaria y su correlación como forma de control social, tomando en cuenta las características del caso de estudio venezolano

3.1. Contextualización de la violencia alimentaria en Venezuela

- *Físicas*: forzamiento a realizar colas como único medio de adquisición de alimentos, que incluyen largas horas de espera, la mayoría de las veces en condiciones humanas inclementes: restricciones climáticas severas (altas temperaturas, luz solar directa, lluvias incesantes). Forzamiento a ser "marcado" con número identificador en brazos y/o antebrazos a los fines de realizar el despacho de alimentos regulados.
- *Económicas*: escasez de productos, inflación, pulverización del poder adquisitivo. No adecuación del sueldo mínimo a la canasta básica, con la devastadora consecuencia de desnutrición, malnutrición y emaciación, en especial en los individuos más vulnerables.
- *Morales*: discriminación al inscribirse y solicitar la generación del denominado "carnet de la patria" como único instrumento, para poder ser beneficiario de ayudas del gobierno, con la solicitud expresa de una postura política definida para su adquisición. Discriminación en la adjudicación de las denominadas "bolsas de comida Clap" (acrónimo de comités locales de abastecimiento y producción) por solicitud de carnet de la patria descrito anteriormente. La mera denominación de "bolsas Clap" ya denota la entrega de una "bolsa de comida", teniendo una evidente denominación por parte del mismo Estado de forma peyorativa. Sometimiento a "autoridad comunal", a los fines de que sea adjudicado el beneficio del Clap, lo que genera una relación de inferioridad ante el miedo de perder el beneficio. Sometimiento a "autoridad militar" a los fines de que sea organizado y colocado en la cola de adquisición del producto regulado, lo que genera una relación de inferioridad ante el miedo de perder el derecho de la adquisición. Asimismo, Landaeta en entrevista personal (Iciarte, 2019b) describe que la discriminación en la adjudicación de las bolsas Clap no

ha sido consolidada, debido a que la esencia de venezolanas y venezolanos se centra en la solidaridad, por lo tanto, inscribe personas no afectas al gobierno para que sean beneficiarias.

- *Emocionales*: trato indigno por marcaje, forzamiento a realizar colas, control del número de productos a llevar generan incertidumbre y sensación de inestabilidad ante el futuro y aprovisionamiento del hogar. Fijación forzosa del día de compra, afectando la planeación y organización laboral y de actividades varias del consumidor. Comportamiento de indiferencia por parte del gobierno ante la situación en el acontecer diario, con negación permanente de la realidad o traslado del origen de la problemática con discursos públicos condenatorios de fuerzas superiores que ocasionaron la situación, generando confusión en la población y dudas al respecto. Solicitud constante de "sacrificios" de los habitantes para continuar supuestos "legados históricos". Obligación de transculturización culinaria, forzando al individuo a cambiar patrones alimentarios; alterar mediante el uso de la obligación los gustos y las preferencias, y aniquilar necesidades y deseos alimentarios de la población.
- *Sanitarias*: obligación de adquisición de productos unimarca, de dudosa procedencia, sin la debida aseguración de la adecuada cadena sanitaria o trazabilidad requerida, con las subsecuentes intoxicaciones que se han producido por falta de control sanitario.
- *Jurídicas*: incumplimiento de los artículos 2º y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de la observación general N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una alimentación adecuada.

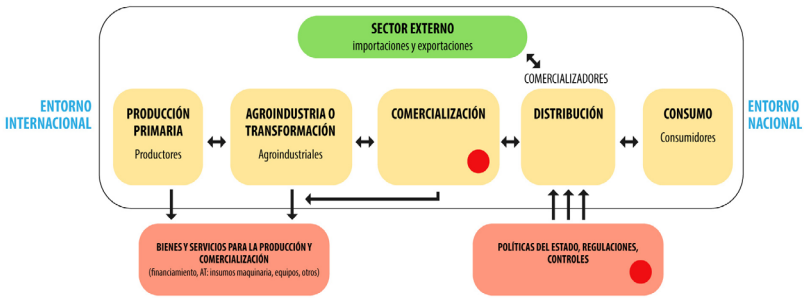
4. Caracterización y determinación de los alcances de las políticas públicas, líneas y planes de acción establecidas por el Estado en materia del derecho a la alimentación y su correlación en las diversas expresiones de violencia alimentaria

4.1. El Estado y el sistema agrario venezolano

En la figura 1, Alejandor Gutiérrez (2016) identifica los componentes del sistema: la producción primaria, la agroindustria, la comercialización, la distribución y el consumo, y su conexión con el sector externo por la vía de las importaciones

y exportaciones de materia prima y productos terminados. Anteriormente, la mayoría de los componentes del sistema agroalimentario venezolano (SAV) eran agentes económicos privados.

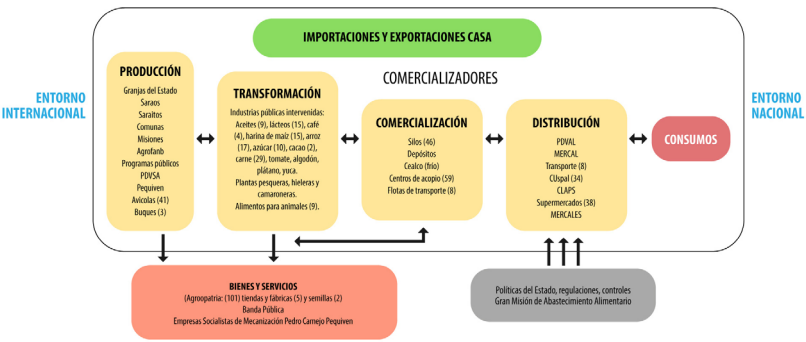
Figura 1. Sistema agroalimentario venezolano



Fuente: Gutiérrez (2016).

En la figura 2 se visualiza el bosquejo de los nuevos actores que dominan fases y componentes.

Figura 2. Nuevos actores del sistema agroalimentario venezolano



Fuente: Gutiérrez (2016).

Figura 3. Políticas públicas, líneas y planes de acción establecidas por el Estado en materia de salud alimentaria

Producción primaria	Expropiación 6.000.000 de hectáreas afectadas No indemnización Modelos de producción socialista Inefiecientes Intervención directa del Estado Militarización
Provisión de insumos y servicios	Expropiación Agroisleña versus agropatria Intervención directa Militarización
Transformación	Expropiación - adquisición forzada El Estado como empresario Intervención directa Militarización
Comercialización	Adquisición forzada Adquisición forzada de red de supermercados: Éxito - Cada. Intervención directa. Militarización Sunagro-Sica-Sada-Cuspalca (cval + casa)
Distribución	Red pública versus red privada Mercal Pdval Gran misión abastecimiento Soberno Cuspal
Consumo	Fijación de precios Indecu Indepabis Sundecop Sunnde Precios mínimos - precios de referencia - precios máximos Ley de costos y precios justos Ley constante de precios acordados (Anc)

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por Agudo (2019).

En la figura 3 podemos observar la infografía-resumen de las políticas públicas, así como las líneas y los planes de acción establecidos por el Estado, las cuales detallaremos a continuación.

En la producción primaria

- Afectación de aproximadamente 6.000.000 de hectáreas bajo diferentes modalidades (expropiaciones, confiscaciones, ocupa ciones e invasiones dirigidas).
- Los propietarios de los predios intervenidos, en la gran mayoría de los casos, no recibieron indemnización alguna.
- Modelos de producción socialista, al estilo de los koljós y sovjós rusos, y centros productivos administrados por el gobierno con resultados más que precarios.
- Intervención directa a través de tres instituciones: Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA), Empresa Agropecuaria de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (AGROFANB) y Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Productiva y Tierras (MPPAT).
- El MPPAPT administra un importante grupo de fincas con alrededor de un millón de hectáreas. Se desconoce la gestión realizada posteriormente en los fundos expropiados, por lo cual se estima que la carga de semovientes ha disminuido en 70%, con un gran deterioro en sus instalaciones.

En la provisión de insumos y servicios para el sector agrícola

- Caso de "ocupación forzada" de Agroisleña, empresa propiedad de más de cien agricultores, entre los cuales la mayoría accionaria la tenían agricultores con origen en las islas Canarias. Al momento de la confiscación contaba con alrededor de 2.900 trabajadores directos y disponía de 59 sucursales en todo el territorio nacional, cuatro plantas de agroquímicos, tres plantas de semillas, dos plantas de riego, una flota de transporte, una planta de mezclas físicas de fertilizantes y ocho plantas de silos (Araure, Guanare, Sabaneta, Sabana de Parra, Calabozo, Chaguaramas, Zaraza, Maturín) con capacidad de 940.000 toneladas aproximadamente. Agroisleña otorgaba créditos en insumos a cerca de 200.000 productores de todo el país en diversos rubros, especialmente cereales, oleaginosas, caña de azúcar, hortalizas, frutales, leguminosas, raíces y tubérculos. Agroisleña fue sustituida por Agropatria, empresa pública manejada por hombres de las Fuerzas Armadas que monopoliza la fabricación y distribución de agroinsumos en el país.

En el sector de transformación de materia prima. Un análisis de las expropiaciones, documentadas e identificadas en el lapso 2002-2012, se puede apreciar que el Ejecutivo Nacional actuó e intervino operacionalmente sobre los principales circuitos agroalimentarios del país, bajo justificaciones inocuas e inconstitucionales, tales como la adquisición forzosa para "desarrollo endógeno", "uso y aprovechamiento social", "consolidar la capacidad de procesamiento socialista agroindustrial para la Venezuela del siglo XXI", "consolidar la capacidad de aprovechamiento socialista",

"injertación socialista del Estado en la cadena de la distribución de insumos para la producción agrícola", "garantizar la soberanía nacional".

En la mayoría de los casos, luego de la intervención, el Estado ha intentado consolidarse como productor mayoritario (caso Fama de América en el café y Lácteos Los Andes en el rubro de leches líquidas pasteurizadas, ya tratados por Transparencia Venezuela en el Proyecto EPE de 2017), sin lograr un incremento de la producción en las empresas intervenidas, más abastecimiento, o mejores servicios; sin justificar la utilidad pública como argumento para los actos expropiatorios o confiscatorios.

Por último, es preciso aclarar que no ha habido declaratoria de utilidad pública e interés social mediante una ley, y menos aún sentencia firme de un tribunal como lo exige la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Los actos expropiatorios se han realizado por vía de decretos del Ejecutivo Nacional, vulnerando así las normas jurídicas. Otro hecho digno de destacar es que la inclusión indiscriminada y no detallada de los bienes es también una constante, y eso no se compadece con la finalidad pública, ni con el carácter indispensable para la consecución de esta última, ni mucho menos con la obligación formal de definirlos tal y como lo exige la ley. La expropiación se ha aplicado como sanción, lo cual no está contemplado en las leyes venezolanas.

En la comercialización agropecuaria. El gobierno de Hugo Chávez, en una primera etapa, intervino directamente la comercialización agroalimentaria interviniendo en las importaciones y controlando los precios de un importante número de rubros.

Posteriormente, se intensificó la intervención a través de la creación de la Superintendencia Nacional de Gestión Agroalimentaria (Sunagro), el Sistema Integral de Control Agroalimentario (SICA), el Sistema de Control de Recaudación (SICOR), el Sistema Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos (SADA), las guías y otros instrumentos de control de cada uno de estos sistemas y más recientemente (2016), a través de la Corporación Única de Servicios Productivos y Alimentarios (Cuspalca), empresa que absorbió a Corpomercal CVAL y CASA. El gobierno controla la movilización de la materia prima desde la finca hasta el silo, industria o comercio, y los productos terminados, desde los establecimientos industriales hasta los distintos locales comerciales.

A partir de 2014, con la agudización de la caída de la producción nacional y de las importaciones agroalimentarias, se intensificó el control sobre la producción de materia prima y de los alimentos procesados: la primera acción conminatoria con la materia prima se implantó en el café, a través de un decreto de diciembre de 2014 mediante el cual se obligó a los caficultores a vender su café a empresas del Estado. Posteriormente, a mediados de 2017, Agropatria obligó a los agricultores a entregarle el 30% de su producción como "compensación" por haberle vendido insumos a precios de mercado. Agropatria no cumplió con la venta de insumos; no obstante, impuso la entrega del 30% de las cosechas.

Al igual que en los entes centralizados, las gobernaciones de varios estados (Cojedes, Barinas y Apure) decidieron intervenir la comercialización obligando a los productores a dejar en sus jurisdicciones parte de la cosecha, productos lácteos y el ganado.

Las Fuerzas Armadas, por su parte, a través de las zonas operativas de defensa integral (ZODI) de Carabobo y de Falcón, giraron instrucciones a los puntos de control de carreteras y puertos para que todo producto que se produzca, pesque y se beneficie en esas entidades deba consumirse en ella y estar debidamente autorizados por las ZODI respectivas.

En materia de alimentos procesados, se obliga a las agroindustrias a vender a la red pública una importante porción de su producción.

En la distribución. Rodrigo Agudo (2019) refiere que en la distribución de productos procesados coexistieron dos redes con mecanismos y procesos bien diferenciados. Por un lado, la *red privada*, que funciona bajo tres sistemas: el *capilar directo*, que llega a todos los puntos de venta del país y dispone de centros de distribución y esquemas de transporte propios o tercerizados; el *sistema secundario*, en el que la industria distribuye a comerciantes mayoristas y estos, a su vez, a los minoristas, y el *sistema mixto.* Las políticas implementadas han reducido la distribución capilar (problemas laborales, controles, robos y asaltos), favoreciendo la venta a puerta de planta y a comerciantes mayoristas. Por otro, la *red pública*: en una primera etapa, el programa social Mercado de Alimentos (Mercal) disminuyó de manera significativa mientras los establecimientos independientes y los mercados municipales y de calle crecieron. En otra etapa más reciente (Gran Misión Abastecimiento Soberano), los CLAP han sustituido a las bodegas, los Mercales y los Mercalitos, y la crisis de abastecimiento ha concentrado la distribución en las cadenas de supermercados y los CLAP, lo que explica las colas en estos locales comerciales. Es decir, los alimentos no llegan a la mayoría de los establecimientos de las redes pública y privada. La red pública cuenta con centros de acopio y la flota de transporte, e igualmente dispone de 34 centros de distribución en la Corporación Única de Servicios Productivos y Alimentarios (Cuspal), a través de los cuales abastecen los centros de consumo, los mercales y los CLAP (cuadro 2).

Cuadro 2. Red de distribución de alimentos

Tipo	Puntos de venta
Red privada	*143.351*
Makro	35
Cadenas ANSA	357
Independientes ANSA	30
Independientes FAS	6.030
Bodegas pequeñas	136.906
Red pública	*6.406*
Ventas directas	335
Ventas indirectas	5.945

Fuente: Agudo (2019).

En el consumo. Se crea el Instituto de Defensa y Educación del Consumidor y el Usuario (Indecu), organismo adscrito al Ministerio de Fomento con funciones en la administración de los precios, pero no en su determinación.

En 2008, se derogó la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario y se aprobó la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, y el Indecu cambió de nombre y de figura jurídica por Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (Indepabis).

En 2011, se promulgó la Ley Orgánica de Costos y Precios Justos, creando la Superintendencia Nacional de Costos y Precios (Sundecop). En 2014, se promulgó la Ley de Precios Justos, a través de la cual se creó la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos de Venezuela (SUNDDE), organismo que sustituyó al Indepabis. A la SUNDDE se le atribuyeron funciones de fijación de precios a través de providencias administrativas, las cuales sustituyeron las resoluciones ministeriales.

La ley introdujo el concepto de estructuras de costos y estableció un tope máximo de ganancia en el 30% de la estructura de costos; igualmente creó el Registro de Empresas (RUPDAE).

Con la creación de la SUNDDE, en el período analizado, el gobierno se ha paseado por varios conceptos de precios, algunos de ellos incorporados en las resoluciones ministeriales y leyes. En las resoluciones de los primeros años del gobierno del presidente Chávez, fueron "precios de referencia" y "precios de sostenimiento" (Ley de Mercadeo Agrícola de 2002) "precios mínimos de referencia", "precio máximo de venta del productor y del importador", "precio justo" (Ley de Costos y Precios Justos, 2011 y 2014) y "precio máximo de venta" en las últimas providencias de la SUNDDE (Ley de Precios Acordados, 2017).Todos estos conceptos han servido

para controlar los precios, no solo de los agricultores y ganaderos, sino de todos los eslabones de las cadenas agroalimentarias, y han funcionado como precios máximos y no como precios de sostenimiento, mínimos o de referencia.

La Ley de Costos y Precios Justos, aún vigente, fue reformada en 2015. La reforma básicamente atendió aspectos de orden sancionatorio.

En 2017, una nueva reforma, a cargo de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), eliminó el límite de ganancias establecido en la ley de 2014. Esta institución, de cuestionada legalidad, promulgó en noviembre de 2017, igualmente, la Ley Constitucional de Precios Acordados, la cual "tiene por objeto establecer los principios y bases fundamentales para el Programa de Precios Acordados, mediante el diálogo y la corresponsabilidad entre los sectores público, privado, comunal, y de las trabajadoras y trabajadores".

En la actualidad confluyen dos leyes con el mismo propósito, ambas de complicada aplicabilidad.

Las acciones legislativas y normas para intervenir en la formación de los precios internos de los alimentos y las materias primas de origen agrícola han resultado inútiles para controlar el desabastecimiento, la escasez y la inflación; no obstante, sí han servido para asfixiar a los agricultores y a los industriales, obligándolos a vender una buena parte de su producción a precios por debajo de sus costos (ni justos, ni acordados), los cuales permanecen vigentes por períodos exagerados, mientras la inflación crece a ritmo exponencial. Los agricultores e industriales someten a consideración de la SUNDDE y de los ministerios correspondientes las estructuras de costos exigidas por la ley, sin que sean tomadas en cuenta. La totalidad de los rubros regulados registran una significativa caída de los precios reales y un crecimiento sostenido de los costos de producción. Esta situación es particularmente crítica en los cereales (maíz, arroz y sorgo), caña de azúcar, café, cacao, oleaginosas, leguminosas y renglones pecuarios. A manera de ejemplo, puede citarse cómo, a precios de 2007, los productores de maíz vendieron su cosecha en ese año (Bs/kg 640), 60% por debajo del precio al cual la vendieron en 1986 (1.584 bolívares por kilo), 20% por debajo del promedio de la serie 1986-2017 (803 bolívares por kilo).

Institucionalidad del Estado

El Estado elevó considerablemente el número y rango de direcciones, institutos o servicios ya existentes en la estructura administrativa. Hasta 1999 solo dos ministerios incidían directamente sobre el SAV (Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) y el Ministerio de Fomento (MF). Luego de dieciocho años, esta institucionalidad se ha transformado en una estructura burocrática. Sería muy extenso –y motivo de una investigación aparte– explicar el complicado entramado institucional. El Gabinete Ejecutivo contiene seis ministerios de acción directa sobre el SAV, con una hipertrofia institucional, todo ello bajo el marco de un

"Estado Mayor Alimentario", bajo la coordinación del Ministerio de la Defensa, militarizando prácticamente la jerarquía completa.

Ministerio del Poder Popular de Agricultura y Tierras (MPPAT): se separa en la creación del Ministerio de Producción y Comercio. Viceministerios: de Agricultura Vegetal, de Desarrollo Pecuario Integral, para los Desarrollos del Poder Popular y Agrario del Campo Venezolano, de Tierras.

Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MPPAL): creado en 2004. Viceministerios: de Políticas Alimentarias, de Producción Alimentaria, del Sistema Socialista de Alimentación. Organismos adscritos: Instituto Nacional de Nutrición, Gran Misión Alimentación, Comité Local de Abastecimiento y Producción (CLAP), Sunagro.

Ministerio del Poder Popular para la Pesca y Acuicultura (MPPPA): viceministerios: de Producción Primaria Pesquera y Acuícola, de Procesamiento y Distribución Pesquera y Acuícola. Organismos adscriptos: Corpesca, Fonpesca y Pescalba.

Ministerio del Poder Popular para la Agricultura Urbana (MPPAU): creado en 2016. Organismos adscritos: Corporación Venezolana para la Agricultura Urbana (CVAUP) y Fundación de Capacitación e Innovación para el Desarrollo Rural (Ciara).

Ministerio del Poder Popular para la Defensa (MPPD): comienza a intervenir directamente en la administración y gestión de la actividad agroalimentaria en octubre de 2013. El Ministerio de Agricultura y Tierras le traspasó trece unidades agroproductivas para la conformación de zonas económicas especiales que serían administradas por los militares para autoabastecimiento de la tropa encuartelada. Estas fincas fueron adscritas a la empresa AGROFANB.

Dentro del ya complejo marco institucional creado por el Estado a los fines de establecer y disponer de la producción y distribución de las cadenas agroalimentarias, se dispusieron en su momento, como describen Iciarte *et al.* (2017), otras instituciones en el sector agropecuario: Unidades de Producción Primaria Socialista (UPPS), Núcleos de Desarrollo Endógeno (NDE), Superintendencia Nacional de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas (SADA), Sistema Integrado de Control Agroalimentario (SICA), Corporación Venezolana Agraria (CVA), Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondafa), Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable (ZEDES): adscrita al Ministerio de Planificación y Desarrollo, INDER, Centro de Investigaciones del Estado para la Producción Experimental Agroindustrial (CIEPE) y Fundación Ciara, que desarrollaba los siguientes programas: Programa de Extensión Agrícola (PREA), Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales Pobres (Prodecop), Proyecto de Desarrollo de Cadenas Agroproductivas en la región

de Barlovento (Ciara-Barlovento), Proyecto de Apoyo a Pequeños Productores y Pescadores Artesanales de la zona semiárida de los estados Lara y Falcón (Prosalafa), Convenio Cuba-Venezuela (proyecto de agricultura sustentable a pequeña escala) y el Fondo intergubernamental para la descentralización (FIDES). Posteriormente, se siguió conformando una especie de Estado empresarial. Para mediados del año 2015 se identificaron 255 empresas de propiedad estatal en el SAV, bajo supervisión y gestión directa de la administración pública centralizada (no incluye empresas bajo administración de gobernaciones y/o alcaldías), las cuales en su totalidad reúnen 482 plantas físicas, ubicadas a lo largo y ancho de todo el país.

En síntesis, tal como hemos descripto, en los últimos diecinueve años el Estado ha intervenido en todos los componentes del sistema agroalimentario venezolano como:

- Proveedor de insumos para la agricultura a través de Agropatria y Petroquímica de Venezuela (Pequiven).
- Proveedor de servicios a través de la Empresa Socialista Pedro Camejo.
- Productor agrícola en granjas del Estado, empresas socialistas agrícolas, pecuarias, avícolas, porcinas y piscícolas, AGROFANB, PDVSA Agrícola.
- Agroindustrial, en diferentes campos: centrales azucareras, plantas de harina precocida, molinos de arroz, procesadoras de frutas, fabricador de aceites, quesos y productos lácteos, torrefactor de café, procesador de cacao, plátano, mataderos industriales y control de las salas de matanza municipales.
- Comercializador de cosechas a través de flotas de camiones, plantas de beneficio y almacenaje de productos secos, fríos y congelados.
- Distribuidor de materia prima y productos terminados a centros fabriles públicos y privados.
- Estructura empresarial 2015 de los ministerios del Poder Popular para la Pesca y Acuicultura y para la Defensa.
- Expendedor de productos, vía mercados municipales periféricos, ferias, mercados de cielo abierto, hipermercados, supermercados, abastos, bodegas, Mercales, Mercalitos, CLAP.
- Importador de agroinsumos, maquinaria, equipos, implementos, cauchos, baterías, repuestos, materia prima y alimentos procesados para consumo directo en sus plantas y mercados y para abastecer a la industria nacional.
- Algunas empresas de propiedad del Estado cumplen estos roles de forma transversal para todas las cadenas agroalimentarias y, en todos ellos, su participación en la producción nacional es minoritaria. A manera de ejemplo, en la producción de azúcar, en la que el Estado controla diez de las dieciséis centrales azucareras, su participación en la producción nacional de este rubro no alcanza el 20%. En la cadena de cereales para consumo humano, las industrias de harina precocida del Estado (quince en total) solo representan el 25% de la producción interna, y las empresas Arroz del Alba apenas cubren el 10% del mercado. En el caso del

trigo, materia prima que no se produce en el país, el Estado no tiene molinos, aun cuando es el fundamental importador de trigo y harina de trigo.

En cuanto al marco legal del Sistema Agrario Venezolano, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el artículo 305, queda establecido: "El Estado venezolano promoverá la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, *a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población*, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a estos por parte del público consumidor", teniéndolo como disposición fundamental del derecho a la alimentación en el ordenamiento jurídico nacional. Desde el inicio del gobierno bolivariano y hasta 2011, el Estado promovía la búsqueda de una garantía de la seguridad alimentaria, declarando la producción de alimentos de interés nacional, privilegiando la producción agropecuaria interna y exigiendo las medidas necesarias para alcanzar niveles estratégicos de auto-abastecimiento, todo ello sobre la base de una agricultura sustentable. Sin embargo, se estableció un enrarecido e inestable marco institucional y legal, con resultados negativos para el sistema agroalimentario venezolano, como se observa en el cuadro 3.

Cuadro 3. Recorrido histórico de decretos y leyes promulgadas, 2001-2016

Año	Ley o decreto
2001	Decreto con fuerza de ley de tierras y desarrollo agrario
	Ley del Fondo de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal y Afines (Fondafa) (2011), sustituido por FONDAS
2002	Ley de Mercadeo Agrícola (derogada) Ley de Crédito para el Sector Agrícola Ley de Semillas
2003	Ley de Silos, Almacenes y Depósitos Agrícolas Ley de Pesca y Acuicultura Ley Especial de Asociaciones Cooperativas Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero
2008	Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de seguridad y soberanía alimentaria Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica de salud agrícola integral
2010	Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (LOCTI)
2015	Ley de Semillas Ley de Precios Justos Decreto presidencial Gran Misión Abastecimiento Soberano
2016	Estado de Excepción y Emergencia Económica
Total	*5 leyes habilitantes* *251 decretos*

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por Agudo (2019) e Iciarte *et al.* (2017).

Dentro de las cinco leyes habilitantes establecidas y los 251 decretos, en lo que sigue se destaca lo realizado en los últimos cuatro años.

2015. Decreto presidencial, justificado por el estado de emergencia, que creó la Gran Misión Abastecimiento Soberano. Mediante este decreto se le otorga al Ministro de la Defensa la coordinación y supervisión de todo el sistema agroalimentario del país, con designación directa de militares de alto rango por rubros alimentarios, subrogando la autoridad civil a la militar Ley de Precios Acordados

2016. El "estado de excepción y emergencia económica" lo impuso el presidente Nicolás Maduro eludiendo la aprobación de la Asamblea Nacional, única instancia autorizada por la Constitución para aprobarlo. Sin embargo, como allí el presidente no cuenta con mayoría, solicitó la aprobación del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), poder conformado mayoritariamente por militantes del partido de gobierno. El TSJ, quebrantando la norma constitucional, no solo aprobó el decreto solicitado por el presidente en 2016, sino que lo ha prorrogado en ocho oportunidades, en violación a los plazos y las prórrogas contempladas en la Carta Magna (noventa días y una prórroga de sesenta). Es importante destacar que en este lapso de dieciséis años se aprobaron un total de cinco leyes habilitantes. En este lapso el Poder Legislativo delegó en el Ejecutivo su función de legislar en diversas materias. Más de cinco años (66 meses) suma el tiempo de estas habilitaciones, en el que se dictaron más de 251 decretos con rango, valor y fuerza de ley.

Todo el tejido o marco legal de las leyes de impacto en el SAV le confieren al Estado un exagerado papel como controlador y fiscalizador en cada uno de los eslabones de las cadenas agroalimentarias y lo facultan para confiscar bienes, productos y actuar contra las empresas, sus directivos y gerentes. En la práctica, esto ha perjudicado notablemente al sector privado.

Asimismo, en su discurso de incorporación a la Academia Nacional de Ciencias Económicas en 2016, Gutiérrez estableció que el gobierno realizó políticas de fuerte intervención en los mercados agroalimentarios de bienes, insumos y tierras; incursionó más allá del control de precios, en continuidad de expropiaciones, "rescate de tierras", nacionalizaciones y creación de empresas en la producción, importación y distribución de alimentos e insumos subsidiados y fijó precios máximos en varios eslabones de la cadena agroalimentaria, y ha intervenido fuertemente los mercados.

Misiones sociales

Agudo (2019), en su análisis del sistema agroalimentario venezolano, describe que la intervención del Estado en la comercialización y distribución de alimentos hasta 1998 solo se limitó al desarrollo de programas asistenciales de distribución

de alimentos en forma directa, como por ejemplo "la lata azul de leche en polvo popular" o "el vaso de leche escolar" (1984-1988). El Estado no poseía fincas, plantas procesadoras ni centros de distribución de alimentos, tampoco expendios ni comercios de alimentos. En 1996, en el segundo gobierno de Rafael Caldera, en el plan de ajuste denominado Agenda Venezuela se implantaron catorce programas sociales, de los cuales cuatro fueron de carácter alimentario: el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL); el Programa de Alimentación Escolar (PAE); desayuno, meriendas y comedores escolares y el Programa de Alimentación Materno Infantil (PAMI). El PROAL consistió en subsidiar cinco alimentos de la dieta básica (harina precocida de maíz, arroz, aceite, sardinas y caraotas) a través de una red de abastecimiento, con alrededor de 200 centros de acopio y 16.000 bodegas en 232 municipios. Estos alimentos llegaban al consumidor con 40% de descuento con respecto al precio de mercado. La industria recibía el pago del subsidio.

El gobierno del presidente Chávez dedicó tiempo y recursos a los programas sociales que heredó del presidente Caldera, en especial los de carácter agroalimentario (PROAL, PAE, PAMI y Meriendas y Comedores del Instituto Nacional de Nutrición [INN]). Sin embargo, en 2003, después del llamado paro petrolero, el gobierno decidió imprimir sello propio a la asistencia social alimentaria e intervenir directamente en el componente distribución del SAV.

2003. Se crea el Plan Especial de Seguridad y Soberanía Alimentaria (PESA) con el objetivo de comprar, importar, almacenar y vender alimentos de la canasta básica, con el apoyo de las Fuerzas Armadas como base de operaciones, y el PROAL se transforma en un programa para llevar alimentos a mercados de cielos abierto y repartir bolsas de alimentos subsidiadas. La Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas SA (CASA), creada en el gobierno del presidente Rafael Caldera, proveyó el almacenamiento de estos alimentos.

2003. Se lanza la Misión Mercal, con el desarrollo de una red de mercados de cinco tipos, todos dirigidos a comercializar productos de la cesta alimentaria a precios subsidiados

2004. Se incorpora a la Misión Mercal el programa Casas de Alimentación, a través del cual se suministra comidas a población de alto riesgo en viviendas de las comunidades.

2005. Se transformó el PROAL en la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (Fundaproal), con el propósito de garantizar seguridad alimentaria a la población a través de los programas Casas de Alimentación y Bolsas Solidarias.

2007. Se crea la Misión Alimentación, en sustitución de la Misión Mercal. Se promulgó la Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y se

creó la Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos (PDVAL) para la producción y distribución de alimentos junto a Mercal y con el apoyo de PDVSA. Se adquirieron varias plantas procesadoras de leche y frigoríficos, en el marco de un proceso de ocupación forzosa, de diversos sectores de la economía.

2015. A partir de este año se hace evidente, en toda su magnitud, la crisis económica gestada años antes: el ingreso petrolero cae significativamente, producto del deterioro de los precios internacionales del crudo; el servicio de la deuda pública demanda ingentes recursos en dólares, se cierran las puertas al endeudamiento y el gobierno insiste en profundizar el modelo económico que hundió el país, multiplicando la liquidez monetaria con la emisión de dinero inorgánico, aumentando el gasto público improductivo y alimentando la inflación.

2016. En abril, ante la situación descrita –la cual justifica el Ejecutivo Nacional como resultado de una "guerra económica" contra su gobierno–, se crean los CLAP como un programa bandera para enfrentar el desabastecimiento de alimentos en el país, implementados para vender bolsas de alimentos a precios subsidiados. *Las bolsas solo se venden a las personas que estén registradas ante los comités locales.*

En mayo se autoriza la creación de Cuspal, adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Alimentación (MPPAL).

2016. En junio se crea la Gran Misión de Abastecimiento Soberano (GMAS) que impone un esquema de subordinación del poder civil al militar, a través de una estructura de jerarquía castrense con amplísimos poderes sobre la Administración Pública, instancia cuyo análisis se profundizará más adelante.

2017. Se crea el registro del Carnet de la Patria asignando más de doscientas mil tarjetas de la Misión Hogares de la Patria y al menos cincuenta mil becas estudiantiles.

2017. En junio, Misión Hogares de la Patria sería captada a través del Carnet de la Patria.

En los últimos diecinueve años, se distinguen varios "desarrollos": 1) rubros banderas, 2) saraos, 3) saraítos, 4) conucos mejorados, 5) rutas de empanadas, 6) rutas de arepas, 7) combos agrícolas, 8) gallineros verticales, 9) cría de cachamas en tanques caseros, 10) núcleos de desarrollo endógenos, 11) centros técnicos productivos socialistas, 12) casa de cultivo en las ciudades, 13) unidades socialistas de producción agrícola, 14) unidades socialistas de industrias agrícolas, 15) cooperativas agrícolas y ganaderas, 16) granjas del Estado y 17) cría de conejos y caprinos en las unidades de habitación. De igual forma se han instrumentado

"misiones" y "grandes misiones" para abordar el tema de la producción, transformación y distribución de alimentos. Entre ellas se destacan: 1) Misión Agrovenezuela, 2) Misión Zamora, 3) Misión Vuelvan Caras, 4) Misión Mercal, 5) Misión Abastecimiento y 6) Gran Misión Abastecimiento Soberano (GMAS).

El informe anual sobre Venezuela de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, presentado en cumplimiento de la resolución 39/1 del Consejo de Derechos Humanos, ofrece una visión general de la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela de enero de 2018 a mayo de 2019, descrito en el apartado C, referente a programas y políticas sociales. Allí refiere que a pesar de que durante dos décadas el gobierno promovió políticas sociales a través de las Misiones Bolivarianas, las cuales eran programas destinados a luchar contra la pobreza y la exclusión social, así como reducir la brecha de desigualdad de género, hoy en día las venezolanas y los venezolanos dependen cada vez más de los programas sociales para acceder a niveles mínimos de ingresos y alimentos. Asimismo, los CLAP como parte de la estructura local de los consejos comunales, junto con las fuerzas militares y de seguridad, no distribuyeron las denominadas cajas CLAP a personas a quienes, a pesar de no contar con acceso suficiente a alimentos, no fueron incluidas en las listas de distribución de las cajas porque no eran partidarias del gobierno. Adicionalmente, la distribución del Carnet de la Patria ("carnet"), una tarjeta mediante la cual todos los programas serían entregados, es establecida por un listado de personas beneficiarias de estos programas y manejada por las estructuras locales del partido oficial, en vez de por las instituciones gubernamentales. Se registraron monitoreos de la actividad política de las personas beneficiarias. Dentro de los grupos vulnerables, las mujeres, quienes en su mayoría cargan con el cuidado de la casa y de la familia, son el principal grupo beneficiado por los programas de salud, vivienda y alimentación. Ellas también constituyen el 72% de la membresía de los consejos comunales. No obstante, la discriminación basada en motivos políticos y el control social mediante los carnets tienen un impacto diferenciado en la habilidad de las mujeres para hacer valer sus derechos. En 2018 y 2019, ellas lideraron muchas de las pacíficas protestas locales exigiendo acceso a bienes y servicios básicos. Asimismo, participaron en marchas antigubernamentales. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) recabó testimonios de mujeres, incluyendo de lideresas locales, quienes han sido señaladas por su activismo, amenazadas por otras lideresas y líderes comunitarios y por grupos armados civiles progubernamentales (los llamados "colectivos armados") y excluidas de los programas sociales. Las mujeres reportaron que en ocasiones preferían no exigir sus derechos, incluido el derecho a pronunciarse en contra del gobierno, por miedo a represalias.

Iciarte *et al.* (2017) destaca que datos observados revelan la tendencia sostenida de una *feminización de la pobreza*, cuyos reportes, sostenidos por el Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres en 2016 en su informe

2011-2015, describen factores determinantes: precocidad de embarazos, segregación laboral y discriminación salarial, factores que contribuyen de forma directa a este fenómeno (cuadro 4).

Cuadro 4. Distribución de la jefatura del hogar por sexo según condiciones de pobreza, 2010

Pobreza	Total	%	Hombres	%	Mujeres	%
No pobres	4.878.907	73,24	3.224.533	66,09	1.654.374	33,91
Pobres no extremos	1.306.965	19,62	827.609	63,32	479.336	36,67
Pobres extremos	475.857	7,14	269.703	56,67	206.159	43,33
TOTAL	6.661.729	100%	4.321.845	64,87	2.339.884	35,13

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), 2015.

Otro grupo en situación de riesgo es el constituido por niñas y niños, quienes han sufrido consecuencias que se observarán en el futuro, en su desarrollo y crecimiento, lo cual se discutirá más adelante. Otro grupo en situación de riesgo lo constituyen los pueblos indígenas, quienes representan el 2,5% de la población, con más de cincuenta grupos indígenas. Individualmente, enfrentan los mismos desafíos a sus derechos humanos que la población en general, a menudo de manera desproporcionada y/o diferenciada. También enfrentan desafíos a sus derechos colectivos como pueblos indígenas. La situación humanitaria ha perjudicado desproporcionadamente los derechos económicos y sociales de muchos pueblos indígenas, especialmente sus derechos a un nivel de vida digno, incluido el derecho a la alimentación y a la salud. El cierre de las fronteras de Venezuela tuvo consecuencias graves en los grupos indígenas cuyos territorios tradicionales se extienden a ambos lados de la frontera, como los wayuu.

El informe de alerta temprana sobre seguridad alimentaria y agricultura abril-junio 2019, elaborado por el Sistema Mundial de Información y Alerta de la FAO, ubicó a Venezuela entre los diez países del mundo con alto riesgo del surgimiento de una emergencia de seguridad alimentaria y alertó sobre la alta expectativa de reducción de cosechas dado el recorte de insumos esenciales, certificación de semillas, déficit de combustibles, equipos y maquinaria. A lo suministrado por el informe habría que agregar la inseguridad en el campo y el cobro de "vacunas" (sobornos) a los transportistas de alimentos por parte de la Guardia Nacional.

5. Determinación de las consecuencias de las políticas agroalimentarias del Estado y establecimiento de diversas expresiones de violencia alimentaria en la población y los grupos vulnerables

Una vez establecidas las extensas y variables políticas agroalimentarias aplicadas por el Estado desde 1999, si bien al principio mostraron mejoras en contrarrestar el hambre según las estadísticas, lo cierto es que en cada período se manifestó una exacerbada opacidad estadística, que pone en entredicho las mejoras pasadas. Por supuesto, ello ha sido sumamente evidenciado en la crisis humanitaria venezolana, sin precedentes en su historia. Estas políticas y el hipertrofiado entramado institucional, que ha complicado y entorpecido el flujo adecuado de la cadena de comercialización y favorecido la corrupción –que ha sido desbordante–, han traído como consecuencia el establecimiento no solo de inseguridad agroalimentaria, la cual alcanza al 81% de la población, sino que ha producido fehacientemente diversas expresiones de violencia alimentaria en la población venezolana.

En el informe anual sobre Venezuela de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos se describe que, a pesar de que el gobierno ha decretado varios aumentos en el salario mínimo, el poder adquisitivo de este ha disminuido hasta el punto de que ya no se lo puede considerar un salario de subsistencia. Asimismo, el desvío de recursos, la corrupción y la falta de mantenimiento en la infraestructura pública, así como la subinversión, han tenido como resultado violaciones al derecho a un nivel adecuado de vida, entre otros, debido al deterioro de servicios básicos como el transporte público y el acceso a electricidad, agua y gas natural. La información verificada por el ACNUDH confirma violaciones al derecho a la alimentación, incluida la obligación del Estado para garantizar que la población no padezca hambre. El principal programa de asistencia alimentaria, las cajas CLAP, no cubre las necesidades nutricionales elementales de la gente. El gobierno no ha demostrado que haya utilizado todos los recursos disponibles para garantizar la realización progresiva del derecho a la alimentación, ni tampoco que hubiere buscado, sin éxito, asistencia internacional para abordar dichas deficiencias. En los últimos meses, el gobierno ha solicitado y aceptado ayuda, aunque ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de la población.

Las personas entrevistadas por la alta comisionada refirieron constantemente falta de acceso a alimentos, debido tanto a la escasez como a los precios inaccesibles. La disponibilidad de suficiente comida de calidad es deficiente, y los entrevistados dijeron que comían una vez, o como mucho dos veces al día y que consumían pocas proteínas o vitaminas. La falta de acceso a alimentos tiene un impacto especialmente adverso en las mujeres, que son las principales encargadas

y/o jefas de familia, quienes se ven obligadas a dedicar un promedio de diez horas diarias a hacer filas para obtener comida. Fuentes locales reportaron algunos casos de mujeres que se vieron forzadas a intercambiar comida por sexo. Además de la hiperinflación y la contracción de la economía, las políticas económicas y sociales adoptadas durante la última década han debilitado los sistemas de producción y distribución de alimentos, aumentando la cantidad de personas que dependen de programas de asistencia alimentaria. La FAO reportó que 3,7 millones de venezolanas y venezolanos se encuentran en estado de desnutrición y la ONG Cáritas confirmó particularmente altos niveles de desnutrición entre niñas, niños y mujeres embarazadas.

Las consecuencias establecidas pueden considerarse tanto individuales como sociales, por un lado, así como inmediatas, de mediano y de largo plazo, por otro. Asimismo, este tipo de violencia implica costos políticos y económicos para toda una nación y consecuencias intangibles que solo se observarán a largo plazo, especialmente desde el punto de vista de salud.

5.1. Consecuencias directas

Mortalidad y morbilidad por desnutrición, malnutrición y enfermedades derivadas subsecuentes. En la Encovi, Landaeta *et al.* (2017) describen que la dieta ha perdido cantidad, variedad y es "anémica", pues implica una disminución importante de micronutrientes, en particular de hierro, sumándose la continua disminución en el aporte de lácteos; además, los pocos que hay pueden no ser de buena calidad, con una composición disminuida de proteínas, calcio y ácidos grasos característicos de la leche. Se estableció que 8,2 millones de venezolanas y venezolanos ingieren dos o menos comidas al día, las comidas que consumen son de mala calidad y nueve de cada diez no puede pagar su alimentación diaria. De la totalidad de encuestados por la Encovi 2017, se desprende que el 89,4% consideró que el ingreso familiar es insuficiente para la adquisición de alimentos, el 79,8% afirmó que en los tres meses anteriores comió menos porque no había suficiente alimento en el hogar, el 61,2% manifestó acostarse con hambre y el 64,3% reconoció pérdida de peso (un promedio de 11,4 kg; en 2016 la pérdida de peso fue del orden de los 8 kg). Asimismo, el 80% de los hogares se encontraba en inseguridad alimentaria.

En abril del 2017, el Sistema de Alerta, Monitoreo y Atención en Nutrición y Salud (SAMAN) y la ONG Cáritas realizó un monitoreo de la situación nutricional en niños menores de cinco años, en el distrito Capital y en los estados Vargas, Miranda y Zulia. Se evidenció un aumento de la tendencia de niñas y niños con riesgo de déficit nutricional y con desnutrición leve, moderada y especialmente severa. En todas las parroquias analizadas en conjunto, las formas graves de desnutrición (desnutrición aguda global) aumentaron a 11,4%, siendo el grupo de

edad más afectado el de niñas y niños menores de dos años. La diversidad de la alimentación familiar aumentó 1 punto, pasando de 5 a 6 grupos diferentes de alimentos, pero el aumento fue a expensas de consumo de tubérculos y disminución del consumo de carnes, huevos y lácteos, los cuales son críticos para la prevención de la anemia, el crecimiento y el desarrollo infantil, y para embarazos seguros y saludables. El patrón de afecciones de salud que refieren las familias sobre el bienestar de niñas y niños reflejó el inicio de la temporada lluviosa con aumento importante de las infecciones respiratorias e inicio del repunte de las infecciones diarreicas, produciéndose incluso incidencia de casos de paludismo, a pesar de que los estados trabajados no son zonas endémicas. El acceso a agua y saneamiento se observó precario: solo el 50% de los hogares tenía agua más de tres veces por semana. La proporción de familias que tuvo que recurrir a algún tipo de estrategia para ajustar su alimentación es de 82%, pero aumentaron las que han tenido que recurrir a estrategias de crisis (privación alimentaria) o de emergencia (liquidación de activos familiares para comprar alimentos y fragmentación familiar). Se infirió que el 82% presentaba condiciones de inseguridad alimentaria, coincidiendo con las estimaciones resultantes de la Encovi. Resalta de esta investigación que se observaron por primera vez estrategias de sobrevivencia como pedir en la calle y recolectar alimentos en los lugares de desecho de zonas residenciales y mercados como medios de acceso a alimentos. Asimismo, se observó la liquidación de electrodomésticos para adquirir comida, especialmente las refrigeradoras, un indicativo de que la gran proporción de familias no maneja inventarios de alimentos en el hogar. Asimismo, las mujeres y las ancianas figuraron notablemente como los miembros familiares que están absorbiendo en forma desproporcionada los efectos de la crisis incurriendo en privación nutricional para que coma la familia, y ello se describe como práctica habitual.

El informe de alerta temprana sobre seguridad alimentaria y agricultura abril-junio 2019 elaborado por la FAO ubicó a Venezuela entre los diez países del mundo con alto riesgo de surgimiento de emergencia de seguridad alimentaria con efectos potencialmente severos. El informe detalla que el porcentaje de personas mal nutridas se ha triplicado en cuatro años, de 3,6% en 2013 a 11,7% en 2017 (3,7 millones de personas). Asimismo, refirió que el 80% sufre inseguridad alimentaria y el 90% percibe ingresos insuficientes para comprar alimentos, por lo cual las personas pierden 3,5 años de esperanza de vida.

Mortalidad y morbilidad producida por intoxicaciones al consumir productos a granel sin el debido seguimiento sanitario y de orígenes desconocidos o de dudosa procedencia. Se han producido diversas intoxicaciones en la población venezolana debido en primer lugar a la sustitución de productos, y luego a la adquisición, en cualquier establecimiento ambulante, que expende el producto a menor precio pero sin el debido control y seguimiento sanitario, lo que trajo como consecuencias incluso la muerte.

Al respecto, un artículo de prensa titulado "Por qué la yuca ha matado a veintiocho personas en Venezuela" y publicado el 23 de marzo de 2017 informaba lo siguiente:

> El deceso más reciente por consumo de yuca amarga en Venezuela ocurrió el 20 de marzo. Omaira Rivas Hernández, de dos años, vivía en San José de Buja, un asentamiento indígena al sur de Maturín, capital de Monagas, un estado petrolero a ocho horas de Caracas. La pequeña consumió el tubérculo en forma de casabe, una especie de torta delgada crujiente. Su madre lo preparó para saciar el hambre que había en ese hogar. El 19 de marzo Omaira, su mamá, seis hermanos, una tía y seis primos menores de edad se intoxicaron y no fue hasta el día siguiente cuando recibieron asistencia médica en el hospital de Maturín. El envenenamiento de la pequeña no fue atendido en el ambulatorio del pueblo porque no había insumos y por eso falleció, denunció su papá, Juan Carlos Rivas.
>
> Como ella, 19 menores han muerto en Venezuela por consumir yuca amarga. En ocho meses se ha confirmado la muerte de 28 personas y la intoxicación de otras 227 por consumo de yuca amarga. Al menos 19 de los fallecidos eran menores de edad. En medio de la crisis económica y la escasez de alimentos, el consumo de tubérculos desplazó en 2016 al de carnes y pollo.[1]

Harinas importadas con presencia de gorgojos, los cuales liberan toxinas hepatotóxicas, se han reportado en muchas ocasiones, debido al extenso período de almacenado con desconocimiento de la forma de almacenaje. No existen actualmente en el país sistemas de trazabilidad. Asimismo, se han evidenciado irregularidades severas en el etiquetado de alimentos.

Ansiedad, depresión y otras alteraciones emocionales. Ya desde 2016 Aly La Riva, en un artículo de prensa titulado "La crisis cambió el comportamiento de los venezolanos", informó que diversos psicólogos aseguraron que aumentaron los niveles de hostilidad y ansiedad entre las ciudadanas y los ciudadanos por la falta de soluciones. Las colas para adquirir comidas, hacer rendir el dinero ante una inflación desmesurada, el racionamiento de agua, los apagones eléctricos y la inseguridad personal proporcionan a la venezolana y al venezolano un panorama desolador, sentido como una constante amenaza. Esta situación de estrés sin posibilidad de descarga resolutiva genera una serie de alteraciones fisiológicas y psíquicas que, mantenidas en forma crónica, pueden complicarse con trastornos somáticos o psiquiátricos, teniendo efectos de intranquilidad, insomnio, desasosiego, dificultad para concentrarse, pérdida de apetito y aislamiento, hasta alteraciones psicopatológicas como los trastornos de angustia, estrés

1. *https://www.univision.com/noticias/america-latina/por-que-la-yuca-ha-matado-a-28-personas-en-venezuela*

postraumático, ataque de pánico, ansiedad generalizada, además de trastornos de somatización y depresiones.

5.2. Consecuencias indirectas

Pobreza: formando un "espiral de inseguridad agroalimentaria": la inflación quizá alcance por primera vez cuatro dígitos (en 2018 llegó a cinco dígitos), lo que llevaría a la mayor crisis social del país. Mientras el gobierno sigue instalado en un discurso que no se compadece de la realidad nacional, esta sigue su curso de deterioro. Desde el punto de vista del ingreso, hay 82% de hogares en condición de pobreza, y midiendo por el método multidimensional, al hablar de la incidencia de pobreza el porcentaje de hogares pobres es de 49%. Todo lo anterior hace que Venezuela haya retrocedido en materia de combate a la pobreza en el marco de la región latinoamericana, de estar entre el tercio de países con menos pobreza en 2012 a encontrarse entre el tercio de países con más hogares en esa situación y no se observa ningún tipo de cambio en la orientación de la política tanto económica como social.

Improductividad individual, laboral, comercial, fomento del desempleo: Demetrio Marotta (2017) indica un desequilibrio en el mercado laboral, como se advierte en el cuadro 5.

Cuadro 5. Desempleo y subempleo, 2017

	%	Desequilibrio del mercado laboral (%)
Desocupados en búsqueda empleo (desempleo abierto)	9,0	15,3
Ocupados con jornada de 15 horas o menos (subempleo visible)	2,2	
Ocupados que ganaban menos del salario mínimo integral (352.544 bolívares 2017) y trabajaban más de 40 horas a la semana (subempleo invisible)	4,1	

Fuente: Marotta (2017).

Costo de oportunidad elevado: se releva en el uso del tiempo destinado a la realización de las colas y la no utilización de ese tiempo en generar productividad, y en la afectación de locales comerciales. En el cuadro 6 podemos observar variables de interés en el acceso a la alimentación en Venezuela.

Cuadro 6. Situación actual de variables de interés relacionadas con el acceso a la alimentación, 2017

Variable	Situación Actual
Sitio de compra de alimentos	El 27,4% realiza sus compras en supermercados de cadena, lo que produce un descenso del 17% con respecto al año anterior y un desplazamiento en el lugar de la compra hacia supermercados independientes, abastos y mercados libres a pesar de que las preferencias se mantienen altas hacia supermercados de cadena, lo que se traduce en un importante nivel de insatisfacción en la escogencia del sitio de compra, que no es libre sino establecida por la necesidad de ubicación de productos básicos.
Frecuencia de realización de compra	La frecuencia de realización de compras de alimentos es de 10,3 días, que pasó a 3,5 días (estratos sociales A, B y C) y 2,5 días (D y E).
Número promedio de locales visitados para adquirir productos básicos	4.4 locales
Número promedio de horas de realización de colas para adquirir productos básicos	4,49 horas

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por encuesta Ómnibus de Datanálisis, 2017.

Desaceleración de la economía: los resultados económicos de 2018 muestran los siguientes datos: PBI -18%, inflación 1.698.488%, salario mínimo cubre el 4,06% de la canasta básica familiar, pobreza 87%, desempleo 33,35% (Agudo, 2019).

Generación de corruptelas: venta de puestos en colas, venta de productos extraídos de bolsas Clap o reventa de bolsas Clap, venta de "cupos" para la adjudicación de más de una bolsa, reventa de productos adquiridos bajo la forma del precio fijo.

Improductividad comercial en el área de venta y distribución de alimentos: locales cercanos o aledaños a la distribución de alimentos se ven afectados seriamente por la generación de colas en sus frentes comerciales, lo que dificulta el acceso a los negocios y genera incomodidad e inconvenientes entre los propietarios de los comercios que no están involucrados en dicho proceso y los ciudadanos que hacen colas de larga duración.

División, conflictos interpersonales, disputas, traslado de la culpabilidad: en términos sociales, las consecuencias de ciertas relaciones de violencia pueden llevar a la desestructuración de los lazos sociales a mediano y largo plazo, a la instauración del miedo y la desconfianza social, a situaciones de anomia y, en último término, a la intensificación de las dinámicas de espiral de violencia.

5.3. Consecuencias intangibles

Enfermedades subsecuentes posteriores al periodo de malnutrición y condiciones de estrés crónico. Marisabel Parada, fundadora de Psicólogos sin Fronteras (citada por La Riva, 2016), afirma que cuando situaciones adversas persisten por mucho tiempo se convierten en eventos traumáticos y la persona siente que es incapaz de enfrentar la situación. Lo resume en una palabra: "sufrimiento". Agrega: "El estrés crónico es un estado de tensión emocional continuo y persistente. Cuando dura muchos meses y años, puede llevar al sufrimiento, que es un sentimiento existencial, un sentimiento íntimo de hondo pesar en el que la persona se siente sin capacidad para resolver las situaciones y enfrentar la vida". Se han reportado repuntes de enfermedades crónicas como el lupus, la artritis reumatoide y la esclerosis múltiple, generalmente precedidas por situaciones de alto estrés.

Posible afectación de talla y peso promedio nacional a futuro. No solo es hambre, también existe anemia y desnutrición, y si el número de venezolanas y venezolanos con hambre destaca, también el número de mujeres con anemia: dos millones, situación de salud que se extiende a sus hijos. Esta cifra es solo superada por pocos países. Maritza Landaeta en entrevista personal (Iciarte, 2019b) comenta: "La desnutrición se está desplazando a los más chiquitos. Ya nacen con esa patología, *hay desnutrición intrauterina*. Los pediatras nos están reportando que los niños menores de seis meses tienen desnutrición grave y el doctor Bengoa nos decía que cuando llega un caso a un hospital es porque hay veinte en la comunidad. Eso es muy grave". En el informe de alerta temprana sobre seguridad alimentaria y agricultura abril-junio 2019 de la FAO se ratifica la complejidad de la crisis humanitaria que atraviesa el país.

El Estado debe garantizar la alimentación de la población con énfasis en los grupos vulnerables actuales: mujeres, niñas, niños, personas de la tercera edad y personas indígenas. El Estado debe reactivar la producción nacional y, en vez de importar harina de trigo de Turquía, por ejemplo, fortalecer la producción nacional que ya está fortaleciendo, para así recuperar a la población de los cuadros de anemia. Maritza Landaeta (Iciarte, 2019b) refiere:

> Se necesita consumo de hierro que no se está dando y reforzar los sistemas de atención y protección de los niños en edad escolar, que puedan recibir sus desayunos y almuerzos es fundamental. No se justifica que Venezuela ocupe esos niveles, cuando no es un país en guerra. La FAO se está sincerando con la crisis nuestra, aunque no hace mucha insistencia en otras cosas como en el hecho de que también hay inseguridad alimentaria porque no hay servicios públicos. Por eso decimos que con el análisis de la situación venezolana se queda corta.

6. Lineamientos de planificación y legislación para el cese de la violencia alimentaria en concordancia con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible

La economía de capitalismo rentístico, modelo bajo el cual ha funcionado históricamente el sistema alimentario venezolano, no puede seguir afianzándose sin el fomento de la productividad y del ahorro. Gutiérrez (2016) y Marrero *et al*. (2016) establecen las características propias de un Estado rentista: Estado con autonomía plena financiera, baja presión tributaria, exceso de empleo público, inversión pública dominante sobre la privada y reducción sistemática de la importancia de los bienes transables en la estructura productiva, entre ellos la producción agroalimentaria, dibujan la ruta segura a un Estado distorsionado cuyas consecuencias serán más rigurosas en los sectores más vulnerables.

La política de los gobiernos de Chávez y Maduro tuvo como propósito estimular el consumo por vía de importaciones subsidiadas, a través de dólares preferenciales y subsidios directos al consumo que asfixiaron a los sectores productivos de las cadenas agroalimentarias, agricultores e industriales, a través de controles de precios y de la intervención rígida del SAV, para luego pasar al control del sistema alimentario mediante diversas políticas perjudiciales. Existe una hiperestructura institucional con una extenuante proliferación de leyes, decretos, políticas, planes y diversidad de denominaciones que persiguen una dominación rígida del sistema agroalimentario venezolano completo, en toda su extensión. Sin embargo, se deben redirigir los lineamientos hacia estructuras más simples, funcionales y concretas que ataquen la problemática real y no un interés en ideologizar sino más no en educar. La educación plural y con fomento del análisis y el debate permite la formación de criterios propios, así como el fomento de valores de ética, honestidad, esfuerzo para la obtención de remuneraciones y la generación de ascensos por méritos, lo que iría construyendo una sociedad basada en valores y en principios de una real vida digna y sostenible.

Las misiones sociales, que constituían subsidios importantes para una parte significativa de la población en situación de pobreza, mermaron en su ejecución y el país suprimió la producción de bienes y servicios, llegando al extremo de sufrir un fuerte desabastecimiento de alimentos, medicinas, insumos médicos, electricidad, artículos de aseo personal y de todo lo necesario para vivir dignamente; de manera que los sectores de la población considerados como "vulnerables" –mujeres, niños, niñas, personas en situación de discapacidad, adultas y adultos mayores, personas con enfermedades crónicas y las pertenecientes a las etnias indígenas– se encuentran desprotegidos, teniendo que invertir gran parte de su tiempo en realizar largas jornadas de espera en filas interminables para adquirir alimentos a precios regulados, debiendo realizar múltiples recorridos que se corresponden con

formas de expresión de violencia alimentaria, física y emocional. La desnutrición infantil se incrementó 9% entre el primer y el segundo semestre de 2015, según un estudio producido por el Observatorio Venezolano de la Salud, y se describe también que en el país no se publican cifras oficiales en la materia desde 2007; mientras que el consumo calórico diario bajó de 2.500 a 1.780. Ello, sumado a otros factores como el desempleo y la criminalidad desbordada, llevan a deducir que Venezuela atraviesa la más profunda crisis política, económica, social y de seguridad de su reciente historia, lo que constituye un grave retroceso en las obligaciones del Estado de respeto, garantía y protección de los derechos humanos. La intención de los Estados no debe ser la implementación de un "socialismo" o cualquier otra forma de pensamiento político único, dado que debe haber libertad y pluralidad de pensamiento político, pero además ese establecimiento no debe ser la prioridad del Estado como medio de afianzamiento en su tiempo en el poder; su deber es el bienestar de la totalidad de la población, para lo cual el Estado se debe –y se encuentra– comprometido dada su adscripción al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como la observación general N.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: el derecho a una alimentación adecuada. El Estado debe *adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad y la accesibilidad de alimento.*

Todo lo planteado por parte del Estado llevó a la consolidación de diversas formas de violencia alimentaria en todas sus formas: físicas, económicas, emocionales, morales, culturales, sanitarias y jurídicas, las cuales se encuentran potenciadas en el presente, y el Estado no ha realizado cambios que permitan el cese de esas expresiones de violencia. Por ello la meta de hambre cero para 2030 es un logro que bajo las actuales directrices no será alcanzado.

Dentro de los lineamientos, en la presente investigación se plantea en primera instancia y con carácter de *urgencia*:

1) Atender en el corto plazo la emergencia alimentaria de la nación, comenzando con los grupos más vulnerables y que se encuentran en estos momentos en situación de vulnerabilidad nutricional de extrema gravedad, e ir avanzando paralelamente en el desarrollo agropecuario. Diversos grupos vinculados con el sector han ido estableciendo propuestas y vías adecuadas para tales fines, realizando los planteamientos que garanticen de forma honesta el bienestar social de la población venezolana.
2) En concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para garantizar el inicio del desarrollo agropecuario del país enmarcado en los principios de sostenibilidad ambiental, económica social e institucional se debe abordar, antes de realizar cualquier planteamiento o propuesta, el tema de la *seguridad personal* en el campo, planteando así que este debe ser el inicio obligatorio de toda propuesta y acción en el país agroalimentario. Sin el desmantelamiento de

las mafias actuales en el sistema agrario, bien sea establecida por la delincuencia (asesinatos, secuestros, amenazas, cobro de "vacunas" (sobornos) para no ser víctimas de agresión) o la establecida por órganos corruptos de seguridad del Estado (cobro de "vacunas" para proteger de los agresores, coimas, retención de porcentaje de la producción, chantajes), entre otros aspectos que desangran a nuestros productores, sería inviable la retoma de la productividad agrícola en el país. Asimismo, se debe considerar que a lo largo de la historia de la agricultura venezolana el PBI agrícola ha tenido una escasa participación dentro del PBI total, consecuencia de la política rentista a la que se ha sumido al país en una fuerte dependencia de importaciones y disminuyendo sistemáticamente la competitividad del agro.

Adicionalmente, se considera que se deben tomar en consideración los siguientes aspectos básicos, los cuales se deben desarrollar en profundidad, en líneas concretas de *planificación del sector agrícola*:

1) *De la subsistencia a la productividad*: existen numerosos pequeños y medianos productores agropecuarios, no agremiados, que en los momentos actuales realizan *prácticas de subsistencia*, por lo que se requiere una verdadera transformación del agro, capacitando y generando a través de la extensión agrícola la implementación de tecnologías innovadoras y adecuadas a nuestra situación actual para reiniciar con prácticas adecuadas el sistema agrario. Ello implica un gran trabajo en el campo y un gran esfuerzo por parte de los entes gubernamentales para establecer un verdadero compromiso de instituir bases sólidas del agro. Eso implica, además, realizar prácticas diferentes de las hechas en la últimas décadas, estableciendo un enfoque de doble vía: el desarrollo de políticas que enfrenten las situaciones sociales complejas que se viven en el campo, con perspectiva inmediata y de urgencia, a partir de (a) el desarrollo de sistemas de protección social no contributiva de emergencia, (b) reconstrucción del talento humano, (c) dotación de insumos y (d) capacitación. La otra vía comprende la línea de políticas a desarrollarse en el mediano y largo plazo con el establecimiento de metas alcanzables y progresivas en el tiempo, para lograr competitividad ante las importaciones y, por ende, el autoabastecimiento: planificación de actividades agrícolas sobre la base de una reordenación de la propiedad y tenencia, rubros agrícolas esenciales, ciclos de producción cortos, medianos y largos y la reorganización comercial que implica el desarrollo de emprendimientos agrarios. Todo ello con la debida dinámica de mercados (locales, regionales, nacionales e internacionales) y el adecuado manejo sostenible de recursos y el ambiente.
2) *Visión integradora de la cadena agroalimentaria o de valor*: la planificación agrícola *no debe establecerse por eslabones*, de forma aislada, no concatenada ni relacionada. Eso históricamente ha ocasionado resistencia y conflictividad entre

los diferentes actores de la cadena o entre sectores del agro. Se debe plantear toda una serie de acciones integradas con el establecimiento de un *modelo de impacto colectivo*, dirigidas a un objetivo central: el acceso, la disponibilidad y la inocuidad de alimentos para la población venezolana, que le permitan retomar su estatus nutricional, generando al mismo tiempo economías de escala, competitividad, empleo, y con la premisa de brindar a sus actores fluidez y eficacia en tramitaciones, movilizaciones y comercializaciones.

3) *Financiamiento:* en el sector agrícola tradicionalmente se hace difícil el acceso a sistemas de financiamiento, dado el alto riesgo que implica la producción agropecuaria, como riesgos climatológicos, variación de precios del mercado, riesgos en el almacenamiento, pérdidas poscosecha por robos o transporte inadecuado, oferta inelástica en el corto plazo, mayores costos de información, heterogeneidad de productores, baja rentabilidad y no propiedad de la tierra. Sin embargo, se debe desarrollar un sistema de financiamiento agrícola efectivo para una inclusión productiva con carácter de urgencia, dada la baja capitalización del sector, derivada de la falta de inversión en activos productivos y fijos, y que va a requerir de un inmediato acceso a créditos para adquisición de activos productivos: infraestructura, maquinaria, equipamiento e incluso adquisición de insumos para el reinicio de la producción. El Estado puede fortalecer la capacidad financiera de entidades privadas que incremente la inclusión crediticia, permitiendo a la población objetivo –productores en zonas rurales con altos niveles de vulnerabilidad– transformarse en entes productivos. Este acceso a financiamientos no solamente debe ser exclusivo al sector primario agropecuario, sino aplicable a toda la cadena de valor agrícola, desde la producción de insumos hasta la transformación y comercialización de productos. Esto permitiría ciertos niveles de competitividad ante productos importados, y el *no descargo del costo de producción al consumidor final*, que se encuentra en situación de emergencia socioeconómica, recordando que el fin último es el rescate alimentario y nutricional de la nación.
4) *Adopción de tecnologías y uso de adecuados modelos técnicos agropecuarios:* uso adecuado de fertilizantes químicos, insecticidas y/o herbicidas, semillas mejoradas, abonos naturales, y la procura de cultivos biotecnológicos, la incorporación de tecnologías de la información y de las comunicaciones, manejo integrado de cultivos y determinación de ambientes protegidos. Se debe avanzar hacia la inversión en nuevas tecnologías en los sectores primarios: georreferenciación que permite monitoreo continuo y en tiempo real de producciones, bienestar y salud animal e impacto medioambiental y transmisión de información, así como el uso de vehículos no equipados o drones: monitoreo, fumigación, reportes de enfermedades incipientes, medidas de niveles de elementos químicos, eficiencia en los factores de conversión del alimento, condiciones microambientales y de instalaciones, tasas de crecimiento y atención de situaciones inmediatas.

Asimismo, procurar el establecimiento de sistemas de trazabilidad y, por ende, el etiquetado inteligente de productos destinados al consumidor.

5) *Aspectos sanitarios*: retoma de planes zoosanitarios, como erradicación de aftosa y vacunaciones varias, diagnóstico inicial del estatus sanitario de nuestros rebaños, planificación adecuada sanitaria, cumplimiento cabal de las normas sanitarias y expedición de guías de movilización sin trabas ni corruptelas. Revisión de etiquetado de alimentos en los que se observan, en estos momentos, diversas irregularidades. Establecimiento de sistemas de trazabilidad.
6) *Nuevos sistemas de estímulo al emprendimiento agropecuario*: a través de incentivos que promuevan el emprendimiento agropecuario, bajo estándares de producción sostenible e innovadora basados en calidad, seguridad, higiene, trazabilidad de los alimentos y bienestar animal.

Se debe evitar que los conglomerados industriales cuya importancia es notable no sean los únicos que reciban cupos y cuotas, excluyendo a los pequeños y medianos productores. En este sentido, debe pensarse en *extensión, extensión y más extensión*, teniendo la gran oportunidad de contar con la capacidad instalada en las universidades (que requieren un proceso de recuperación inmediata), se cuenta con el talento humano, la disposición y los conocimientos para lograr la transformación en campo del sector agrícola. La educación agrícola es el camino directo hacia el desarrollo agrario a través de transferencia de tecnología, arduo trabajo participativo, desarrollo de talentos humanos, e inspirar y lograr el empoderamiento de nuestros productores agropecuario.

En cuanto al consumidor, deben cesar de inmediato las diferentes formas de expresión de violencia alimentaria, garantizando el acceso y la disponibilidad de alimentos saludables y atender las siguientes consideraciones:

1) Debe cesar la realización de colas como único medio de adquisición de alimentos. Suspensión inmediata de "marcado" con número identificador en brazos y/o antebrazos a los fines de realizar el despacho de alimentos regulados, como cese de violencia alimentaria del tipo físico.
2) Atender la situación de crisis económica, trabajando a tiempo en la resolución de la alta conflictividad social más que en justificar reiteradamente la intervención de un imperio como causante de dicha crisis sin aportar soluciones efectivas. Al dejar de estar pulverizado el salario de la población venezolana, esta tendrá la posibilidad de poder adquirir alimentos y por tanto evitar la devastadora consecuencia de desnutrición, malnutrición y emaciación, en especial en los individuos más vulnerables, cesando las expresiones de violencia alimentaria del tipo económica, sanitaria y moral.
3) No utilizar misiones sociales como medio de politizar y, por tanto, como instrumento de control y seguimiento político. Las ayudas sociales deben llegar a las poblaciones vulnerables y necesitadas indistintamente de

sus condiciones políticas, religiosas, credo o raza, según lo consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

4) Asimismo, las ayudas sociales deben ser canalizadas a través de instituciones competentes para tal fin y no por medio de supuestas estructuras "comunitarias" pues, si bien las comunidades son un medio efectivo de brindar ayuda, esta no puede quedar sectorizada solo a las comunidades "afectas a la ideología política del gobierno", a la cual asimismo, se le hace seguimiento y control del cumplimiento de dichas actividades. Esto constituye un medio de cultivo para el ejercicio erróneo del poder por parte de líderes comunales y, por tanto, el sometimiento de la comunidad a estos liderazgos, produciendo violencia alimentaria de tipo moral.

5) Se debe suprimir el denominado Carnet de la Patria sustituyéndolo por la cédula de identidad, documento único identificador de la persona a la cual tienen derecho la venezolana y el venezolano. La misma diagramación del carnet implica violencia simbólica por estar enmarcado en símbolos afines a una ideología política. Asimismo, se debe suprimir la violencia simbólica de las denominadas cajas Clap, con imágenes relacionadas directamente con la ideología política única para ser beneficiario de dicha caja.

6) La mera denominación de "bolsas Clap" ya denota la entrega de una "bolsa de comida", con una evidente denominación por parte del mismo Estado de forma peyorativa. El sometimiento a la "autoridad comunal" para adjudicar el beneficio del CLAP genera una relación de inferioridad ante el miedo de perder el beneficio. Asimismo, no se debe utilizar la entrega de la bolsa CLAP para fines publicitarios individuales de figuras políticas afectos al gobierno.

7) La intervención militar debe limitarse a la defensa de la nación y no al sometimiento de la población para la adquisición del producto regulado, lo que genera una relación de inferioridad ante el miedo de perder el derecho de la adquisición. Por tanto, debe desmilitarizarse el sistema agroalimentario venezolano.

8) Asimismo, se debe garantizar el adecuado suministro de gas y electricidad, dado que ante la falta de estos insumos, básicos para la calidad de vida, se ha dificultado enormemente el adecuado procesamiento de alimentos, contribuyendo a la expresión de violencia alimentaria sanitaria.

9) Asistencia emocional a la ciudadanía por afectación de larga data de sus derechos humanos básicos fundamentales, lo cual está trayendo consecuencias devastadoras en la salud física y emocional de la población.

10) Establecimiento de control sanitario estricto para garantizar la inocuidad de alimentos a ser consumidos. Establecimiento de sistema de trazabilidad, regulación del etiquetado.

11) Se deben fomentar los planes escolares con sus respectivas dietas adecuadas y cuidados de hogar para facilitar la incorporación de la mujer al

mercado de trabajo. Maritza Landaeta, en entrevista personal, establece que la dieta venezolana históricamente ha sido muy vulnerable dado que se limitaba a un número escaso de alimentos diarios fijos y tradicionales. Al suprimir o escasear alguno de estos alimentos, se desestabiliza de forma muy elástica el equilibrio en esa dieta. Se debe implementar una reeducación nutricional en el país a los fines de diversificar la dieta de la ciudadanía y hacerla más completa en productos sustitutos para minimizar los riesgos de escasez.

12) La transparencia estadística es fundamental para la planificación en el desarrollo de un país. Hay que fomentarla y exigirla como derecho fundamental ciudadano que se debe tener a la información de la nación en todos sus ámbitos.

13) La mujer es centro de la familia venezolana, pero de ninguna manera es el centro de la sociedad venezolana. Se debe replantear en el país el empoderamiento de las mujeres, tal y como lo plantea el informe Bridge. Es imprescindible desarrollar más investigaciones en universidades, ONG y organizaciones independientes, al observarse una tendencia creciente a la feminización de la pobreza, para avanzar investigativamente y profundizar el progreso de un Estado matricentral. Partiendo de este hecho, la reducción de la pobreza tiene que ver con el bienestar, la dignidad y la elección con énfasis en el enfoque de género, reeducando en valores y fomentando el empoderamiento en las mujeres: capacidad de tomar decisiones informadas y libres, adquisición de alimentos de forma digna, sana, adecuada y completa, impunidad cero y justiciabilidad.

La violencia alimentaria es de difícil percepción por el doble comportamiento de ayuda-coacción, pero va minando la autoestima de la población y, ante el aumento de la coacción bajo la premisa "se debe seguir una línea de acción determinada por el Estado para poder adquirir alimentos", va generando un reforzamiento de comportamientos sociales, aumentando la desconfianza, alimentando una ilusión de seguridad limitada y, aún más, eliminando la posibilidad de protesta ante violentas represiones, ejerciendo así su fin primordial: el temor como principal activo para ejercer sus operaciones de control.

La violencia alimentaria se ejerce bajo la idea del "distanciamiento" que comprende el hecho de que al agresor le es más fácil ejercerla cuando media cierta distancia entre él y la víctima, desactivando así los mecanismos inhibidores para su ejercicio. También contempla el uso de violencia moral, descalificando, desvalorizando, cosificando a quien no se ajuste a una ideología política y sectorizándolo del lado de un "enemigo superior", quien a su vez es el que origina la situación dañina a la población, apartándose de la responsabilidad de la privación alimentaria que ejerce. Asimismo, la violencia alimentaria se "consolida" ante una

desinformación absoluta por parte del Estado, dada la configuración sistemática de no proveer datos estadísticos oficiales o proporcionar datos alterados y mal elaborados (opacidad estadística).

Por tal motivo, en la presente investigación y dado el historial de políticas agroalimentarias implementadas y los resultados obtenidos, *se hace necesario un entorno político distinto y/o una reorientación del modelo político y económico actual, como condición imprescindible para la reorientación del país y un cambio de rumbo*. Es por ello que la comunidad internacional no debe pensar que es una problemática única y limitada al país. El número de personas que se han visto obligadas a dejar Venezuela ha aumentado dramáticamente desde 2018, alcanzando más de cuatro millones para el 6 de junio de 2019. Colombia acoge a la mayor cantidad de ellas, seguida por Perú, Chile, Argentina, Ecuador y Brasil. Una de las principales causas de esta migración son las constantes violaciones de los derechos a la alimentación y la salud, por lo que venezolanas y venezolanos buscan protección de su derecho a vivir con dignidad.

Es importante apoyar las investigaciones que se realizan en el país a través de sus universidades autónomas, las cuales aún resisten y persisten a pesar de un escenario que pretende hacerlas desaparecer por ser garantes históricas de la demostración de realidades con base científica a través de la ciencia y el conocimiento.

7. Referencias

Agudo, R. (2019), "Análisis del sector agroalimentario: empresas propiedad del Estado" (*https://transparencia.org.ve/presupuesto2018/*).

Asbojorn, E. (1987), "Report on the right to adequate food as a human right", Nueva York, ONU.

Boada, M. (2018), "El hambre como arma de control", *El Nacional*, 22 de octubre (disponible en *http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/hambre-como-arma-control_208676*).

Castillo, O. (2018), "La violencia alimentaria en Venezuela protagoniza el festival GABO" (disponible en *linea:https://lite.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/laviolenciaalimentariaenvenezuelaprotagonizaelfestivalgabo-2451240/*).

Datanálisis (2017, "Tendencias del consumidor venezolano", reporte mayo.

FAO (2010), "El derecho humano a la alimentación: directrices voluntarias" (*http://www.fao.org/3/a-a1601s.pdf*).

– (2011), "Seguridad alimentaria nutricional, conceptos básicos", Honduras (*http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf*).

– (2019), Informe de alerta temprana sobre seguridad alimentaria y agricultura abril-junio (*http://www.fao.org/giews/es/*).

–, OPS, WFP y Unicef (2018), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: desigualdad y sistemas alimentarios*, Santiago de Chile.

Gutiérrez, A. (2016), *Situación del sistema agroalimentario venezolano*, Caracas, ULA-FACES-CIAL.

Iciarte, M. (2019a), "Violencia alimentaria: conceptualización" (disponible en *https://devaagriculturayalimentacion.blogspot.com/2019/06/violencia-alimentaria.html*).

– (2019b), "Un café con… Maritza Landaeta" (disponible en *https://devaagriculturayalimentacion.blogspot.com/2019/08/un-cafe-conmaritza-landaeta.html*).

Landaeta, M., M. Herrera y G. Ramírez (2015), Encuesta de Condiciones de vida en Venezuela 2014 (disponible en *https://www.fundacionbengoa.org/*).

– (2016), Encuesta de Condiciones de vida en Venezuela 2015 (*https://www.fundacionbengoa.org/*).

– y M. Vásquez (2017), Encuesta de Condiciones de vida en Venezuela 2016 (*https://www.fundacionbengoa.org/*).

Landaeta, M., Herrera, M., Ramírez, G. y M. Vásquez. 2018. Encuesta de Condiciones de vida en Venezuela 2017. Consulta en línea: https://www.fundacionbengoa.org/. [Fecha de consulta 24/06/2019]

La Riva, A. (2016), "La crisis cambió el comportamiento de los venezolanos" (*www.el-nacional.com/*).

Marotta, D. (2017), Encuesta de Condiciones de Vida en Venezuela 2017 (*https://www.fundacionbengoa.org/*).

Marrero, J., M. Iciarte, C. Márquez, R. Carrero y S. López (2016), "Lineamientos para legislar y justiciabilidad del derecho a la alimentación en países de economía rentista: el caso de la República Bolivariana de Venezuela", V Convocatoria del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y El Caribe.

Marrero, J., M. Iciarte, C. Márquez y S. López (2018), "La dimensión ética en el derecho a la alimentación", VII Convocatoria del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe .

–Marrero, J., C. Márquez, S. López; R. Carrero y V. López (2017), "Lineamientos en la planificación y legislación del derecho a la alimentación en países con preponderancia de familias matricentrales: caso Venezuela", VI Convocatoria del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe.

Martínez, A. (2016), "La violencia. Conceptualización y elementos para su estudio", *Política y Cultura*, 46.

ONU (1966), Declaración Universal de los Derechos Humanos (*http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/*).

– (2019), Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela (*http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_cartilla_pidescypf.pdf*).

PROVEA (2018), *Informe anual enero-diciembre 2017 sobre situación de derechos humanos en Venezuela: derecho a la alimentación* (disponible en *https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2017*).

SAMAN y Cáritas de Venezuela (2017), Monitoreo de la situación nutricional en niños menores de 5 años (*http://caritasvenezuela.org/wp-content/uploads/2017/12/Tercer-Bolet%C3%8Dn-SAMAN-Marzo-Abril-2017.-Caritas-de-Venezuela.pdf*).

Rafalli, S. (2018), "En Venezuela, los niños son el eslabón más débil de la cadena" (disponible en *http://www.civilisac.org/emergencia-humanitaria-compleja/venezuela-los-ninos-eslabon-mas-debil-la-crisis-alimentaria*).

Transparencia Venezuela (2018), Análisis del presupuesto nacional 2018 (*https://transparencia.org.ve/presupuesto2018/*).

USDA (2017), "Food Security in the United States: Measuring household food security" (disponible en *https://www.usda.gov*).

Capítulo 17

Derecho a la alimentación adecuada y COVID-19. Recomendaciones para los Estados

Maximiliano Carrasco, Bessy Margoth Nazar Herrera, Juan Diego Restrepo Yepes, Yoná da Silva Dalonso y Gloria Canclini

1. Introducción

El derecho a la alimentación adecuada (DAA) se encontraba en jaque en América Latina y el Caribe hacia el final de la década pasada, con números crecientes de personas padeciendo hambre en la región[1], y la pandemia de COVID-19 vino a profundizar aún más la ya problemática situación en torno a este derecho humano. El objetivo de este capítulo final es acercar un repaso por recomendaciones formuladas a los Estados en relación con el DAA, sobre la base de las referencias al DAA contenidas en diferentes documentos elaborados en el marco de la pandemia de COVID-19 tanto desde el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos (SUDH) como desde el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH).[2] Asimismo, hacia el final

1. Ya con anterioridad a la pandemia de COVID-19, gran parte de los progresos de la región en materia de alimentación y nutrición se encontraban en retroceso. En el año 2019, el número de personas que vivían con hambre en América Latina y el Caribe se situó en 47 millones (el 7,4% de los habitantes de la región), lo que implica un incremento de más de 13 millones de personas en el total de población subalimentada entre los años 2015 y 2019. Asimismo, en 2019 más de 190 millones de personas enfrentaban inseguridad alimentaria moderada o grave. Esto es, 1 de cada 3 habitantes de los países de América Latina y el Caribe no contaba con acceso a alimentos nutritivos y suficientes por falta de recursos económicos o de otro tipo (FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF, 2020).

2. La selección de documentos que se presenta en este capítulo no tiene pretensión de exhaustividad. Un buen recurso para tener una mirada de una mayor cantidad de documentos formulados por el SUDH y el SIDH en relación con derechos humanos y COVID-19 puede encontrarse en el portal web "Centro de Información COVID 19 y Derechos Humanos" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/centro.html.

del trabajo se presenta una síntesis de las recomendaciones de la "Declaración Regional del Observatorio del Derecho a la Alimentación para América Latina y el Caribe (ODA-ALC) ante el COVID 19".

2. Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

Entre los documentos para referir del SUDH, debe destacarse la "Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales", emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en abril de 2020. El documento inicia resaltando la preocupación por la pandemia de COVID-19 en tanto se trata de una amenaza capaz de producir el desborde de sistemas públicos de atención sanitaria y con efectos devastadores en diferentes esferas de la vida, incluyendo allí, entre otros puntos la economía, la educación, la seguridad social y la producción de alimentos (Comité DESC, 2020: párr. 1).

En materia de recomendaciones a los Estados, señala el deber de adopción –con carácter urgente– de medidas especiales y específicas para "proteger y mitigar los efectos de la pandemia en grupos vulnerables como las personas mayores, las personas con discapacidad, los refugiados y las poblaciones afectadas por conflictos, así como las comunidades y los grupos sometidos a discriminación y desventajas estructurales" (Comité DESC, 2020: párr. 15), y entre las diferentes medidas propuestas establece "…la puesta en marcha de programas de ayuda social y de apoyo a los ingresos para garantizar la seguridad alimentaria y económica de todos los necesitados…" (Comité DESC, 2020: párr. 15). Asimismo, el Comité recomienda la adopción de medidas reglamentarias tendientes a evitar la especulación con alimentos (y también con productos de higiene, medicamentos y suministros esenciales). Entre tales medidas, menciona: i) la supresión de impuestos sobre el valor añadido durante la pandemia y ii) la subvención del costo de alimentos y productos de higiene básicos para garantizar que sean asequibles para las personas en situación de pobreza (Comité DESC, 2020: párr. 17).

Otro punto que el Comité destaca es la necesidad de evitar que las medidas fronterizas unilaterales dificulten la circulación de bienes necesarios y esenciales, en particular de alimentos básicos y equipos sanitarios (Comité DESC, 2020: párr. 20). Y, por último, dentro de las conclusiones del documento, el Comité DESC remarca que la pandemia de COVID-19 "ha puesto de relieve que es esencial invertir adecuadamente en sistemas de salud pública, programas integrales de protección social, trabajo decente, vivienda, alimentación, sistemas de agua y de saneamiento, y en instituciones para promover la igualdad de género" (Comité

DESC, 2020: párr. 24), inversiones que entiende cruciales para responder eficazmente a las pandemias de salud mundiales y contrarrestar las formas múltiples e interseccionales de desigualdad, incluidas las profundas desigualdades de ingresos y riqueza (Comité DESC, 2020: párr. 24).

Continuando con el repaso por documentos destacados sobre COVID-19 y derechos humanos dentro del ámbito del SUDH, deben destacarse las "Directrices relativas a la COVID 19", de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). En el apartado sobre alimentación de las Directrices, a modo de diagnóstico de situación, el documento señala que "[l]a crisis del COVID-19 está agravando la inseguridad alimentaria, porque las limitaciones a la libertad de movimiento y la escasez de equipos de protección afectan a los trabajadores del campo, muchos de los cuales son migrantes" (OACNUDH, 2020: párr. 1). En virtud de ello –y como recomendación a los Estados–, el documento establece que resulta necesaria la adopción de medidas, con carácter urgente, para abordar la inseguridad alimentaria de los grupos más pobres y marginados, y remarca que "[e]s preciso poner en marcha medidas orientadas a proporcionar apoyo inmediato a las necesidades dietéticas de la ciudadanía, lo que comprende el suministro de alimentos y la prestación de asistencia en materia de nutrición" (OACNUDH, 2020: párr. 2).

Dentro de los órganos de tratados, además del documento referido del Comité DESC, cabe señalar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer publicó un documento denominado "Nota con orientaciones: CEDAW y COVID-19" en el cual se incluyeron referencias al DAA. Así, en el punto 5 sobre "garantizar la educación continua", se resalta "[l]a suspensión de la prestación de subvenciones para el comedor escolar y de servicios de distribución de productos sanitarios para las niñas y mujeres jóvenes en centros educativos puede provocar una falta de alimentación…" (CEDAW, 2020: punto 5). En ese sentido, es que se establece el deber de los Estados parte de distribuir dichas subvenciones y productos a los hogares de otra manera durante el período en que permanezcan cerrados los centros educativos (CEDAW, 2020: punto 5). También el punto 7 del documento, titulado "adopción de medidas específicas dirigidas a las mujeres en situación de desventaja", destaca que los Estados parte deben mantener el principio de los ODS de "no dejar a nadie atrás" y, en ese sentido, deben promover enfoques inclusivos en las medidas que adopten (sean legislativas, políticas o de otra índole). Entre las medidas de apoyo que los Estados deben reforzar durante la pandemia, se refiere la importancia de "[a]segurar el acceso adecuado a alimentación, agua y saneamiento de las mujeres y niñas en situación de pobreza mediante, entre otras medidas, el suministro de alimentos y mejoras en las correspondientes infraestructuras necesarias" (CEDAW, 2020: punto 7).

El Comité de Derechos del Niño, por su parte, en su documento del mes de abril de 2020 sobre *advertencias frente al grave efecto físico, emocional y*

psicológico de la pandemia COVID-19 en los niños, hace un llamado a los Estados para proteger los derechos de las niñas y los niños y los insta a adoptar una serie de acciones. Entre ellas, en el punto 4, que versa precisamente sobre el derecho a la alimentación adecuada, el Comité solicita a los Estados "[a]ctivar medidas inmediatas para garantizar que los niños reciban alimentos nutritivos durante el período de emergencia, desastre o encierro, ya que muchos niños reciben su única comida nutritiva a través de esquemas de alimentación escolar" (Comité de Derechos del Niño, 2020: 2), mostrando así nuevamente la preocupación por el cierre de establecimientos educativos, en tanto además de ser el espacio para la garantía del derecho a la educación, también son proveedores de alimentos.

Finalmente, dentro de los documentos del SUDH debe mencionarse, por su especificidad sobre el DAA y las referencias a la pandemia de COVID-19, el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, del 24 de diciembre de 2020 (Consejo de Derechos Humanos, 2020). El Informe se centra en cuatro esferas temáticas: i) la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la crisis de hambre, ii) los sistemas alimentarios y la gobernanza global, iii) las semillas y los derechos de los agricultores y iv) el derecho a la alimentación en los conflictos armados y las crisis prolongadas. En relación con el DAA y la enfermedad por coronavirus, el Relator inicia con referencias a una cuestión mencionada al inicio de este capítulo: el mundo ya se estaba quedando atrás en el logro de la plena efectividad del derecho a la alimentación incluso antes de la pandemia actual. En ese sentido, el Relator refiere el aumento del número de personas con hambre y subalimentadas en el mundo desde 2015, los estragos de la crisis climática, la disminución de la biodiversidad en la alimentación y la agricultura y la homogenización de la dieta mundial en torno a un pequeño número de cultivos, entre otras cuestiones por una tendencia marcada a consumir cada vez más alimentos muy elaborados. También señala el Relator al coronavirus como solo el virus más reciente, y lamentablemente no el último, que ha afectado a la humanidad como resultado de la continua disrupción de los ecosistemas y hábitats animales, lo cual ha incrementado el riesgo de transmisión zoonótica de enfermedades (Consejo de Derechos Humanos, 2020: párr. 6), y de este modo pone en cuestión los modos de producción de alimentos, cuestión que venía siendo abordada en Informes de anteriores Relatores del Derecho a la Alimentación.[3]

3. Ya el primer Relator del Derecho a la Alimentación, Jean Zielger, reflexionó en torno a complementariedad y necesidad mutua de los conceptos de soberanía alimentaria y DAA, entendiendo por un lado que, en tanto el DAA significa que los gobiernos deben garantizar la seguridad alimentaria de sus ciudadanos/as y que esta se ve comprometida por el sistema comercial mundial, "la soberanía alimentaria ofrece una visión alternativa que coloca en primer plano la seguridad alimentaria y considera el comercio como un medio para conseguir un fin y no como un fin en sí mismo" (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones

En el Informe, el Relator refiere: "[si bien] a finales de 2020 no se había contabilizado el número de personas que padecían hambre, las primeras predicciones de una crisis de hambre prolongada probablemente resultarán acertadas. El virus sigue asolando a la humanidad; a pesar de las primeras noticias sobre una vacuna, pasará algún tiempo antes de que la situación sanitaria mundial se estabilice y pasará por lo menos un decenio antes de que el mundo se recupere económicamente" (Consejo de Derechos Humanos, 2020: párr. 7). Continuando con el diagnóstico de situación, expresa que pese a que algunos Gobiernos han garantizado la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos a través de programas de socorro, "solo han prestado atención a las calorías, sin atender a las necesidades nutricionales y culturales de las personas" (Consejo de Derechos Humanos, 2020: párr. 9). También destaca que en respuesta a la pandemia, los Gobiernos no detuvieron el comercio ni el transporte de alimentos y que la productividad agrícola no fue motivo de preocupación mundial en 2020 (Consejo de Derechos Humanos, 2020: párr. 10), sin embargo, remarca que "el abastecimiento de alimentos y la estabilización de las cadenas de suministro se han logrado a expensas de la seguridad y la salud de los trabajadores [...] incluso antes de la COVID-19 los trabajadores agrícolas experimentaban la mayor incidencia de pobreza laboral e inseguridad alimentaria [y] la pandemia ha empeorado su situación" (Consejo de Derechos Humanos, 2020: párr. 11). Otro punto que expresa el Relator con especial preocupación es el hecho de la falta de ingresos o posibilidad de falta de ingresos a millones de personas. Así, refiere: "[e]n líneas generales, las personas no tienen acceso a los alimentos porque casi la mitad de los 3.300 millones de trabajadores del mundo corren el riesgo de perder sus medios de vida [siendo] los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes y otras personas marginadas [...] particularmente vulnerables porque la mayoría carece de protección social y de acceso a una atención de la salud de calidad" (Consejo de Derechos Humanos, 2020: párr. 12), y que, como consecuencia de ello, muchas personas de todo el mundo recurrieron a bancos de alimentos para acceder a comida, lo cual constituye solo una medida paliativa (Consejo de Derechos Humanos, 2020: párr. 13).

En virtud del diagnóstico realizado, el Relator formuló una serie de recomendaciones. Así, exhortó a los Estados y a las organizaciones internacionales (especialmente a la OIT y al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial) a

Unidas, 2004: párr. 33), y entendiendo también que "el derecho a la alimentación constituye una importante base legal para luchar por la soberanía alimentaria" (Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2004: párr. 34). Asimismo, en su Informe acerca de su visita a la Argentina, la Relatora del Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, advirtió respecto del modelo productivo en la Argentina, el cual promueve esencialmente la soja para exportación sobre un sector agrícola diversificado, comprometiendo la soberanía alimentaria de la población, y recomendó el fortalecimiento de la agricultura familiar, la promoción de la agroecología, la creación de bancos de semillas, evitar el uso excesivo de plaguicidas, y proteger a pequeños productores y productoras (Consejo de Derechos Humanos, 2019).

que sigan trabajando de manera coordinada para responder a la actual crisis del hambre (Consejo de Derechos Humanos, 2020: pár. 99), recordó el deber de los Estados de reafirmar su compromiso de hacer frente a la pandemia mediante un enfoque basado en los derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2020: párr. 100), y sugirió a los Estados considerar la posibilidad de adoptar una serie de medidas para garantizar la efectividad del DAA durante la pandemia (Consejo de Derechos Humanos, 2020: párr. 101). Las medidas que el Relator refiere son las contenidas en el párr. 28 del Informe, y, entre ellas, se encuentran: i) asegurar que los/as empleadores/as proporcionen a los/as trabajadores/as de todas las partes del sistema alimentario condiciones de trabajo seguras; ii) proporcionar a los/as trabajadores/as una protección social adecuada; iii) poner en contacto a productores/as locales de alimentos con las personas necesitadas apoyando los mercados locales y los programas de adquisición local para escuelas, hospitales, prisiones y residencias para personas de edad; iv) proteger la tenencia de la tierra de agricultores/as y campesinos/as locales; v) velar por que los alimentos de las reservas públicas se distribuyan de manera justa y transparente; vi) efectuar transferencias directas en efectivo cuando sea posible, como medida para prevenir una crisis de hambre (Consejo de Derechos Humanos, 2020: párr. 28).

3. Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

Dentro del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH), entre los documentos sobre COVID-19 y derechos humanos con referencias al DAA, cabe destacar la Resolución 01/20 "Pandemia y Derechos Humanos en las Américas" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Dicho documento pone foco en la desigualdad y la pobreza en la región, al señalar a las Américas como "la región más desigual del planeta, caracterizada por profundas brechas sociales en que la pobreza y la pobreza extrema constituyen un problema transversal a todos los Estados de la región" (CIDH, 2020a: 3), y también resalta problemas tales como la falta o precariedad en el acceso al agua potable y al saneamiento, la inseguridad alimentaria, las situaciones de contaminación ambiental y la falta de viviendas o de hábitat adecuado, altas tasas de informalidad laboral y trabajos e ingresos precarios que afectan a un gran número de personas en la región (CIDH, 2020a: 3)[4].

4. Entre las personas con mayores riesgos de ver afectados sus derechos humanos por la pandemia y sus consecuencias, el documento refiere también a personas trabajadoras de la salud,

En la parte resolutiva del documento, se presenta una serie de recomendaciones de medidas a adoptar por parte de los Estados, y algunas de ellas refieren al DAA. Así, por ejemplo, al mencionar la necesidad de garantizar que las medidas adoptadas para enfrentar las pandemias y sus consecuencias incorporen de manera prioritaria el contenido del derecho humano a la salud y sus determinantes básicos y sociales, el documento refiere la indivisibilidad e interdependencia del derecho a la salud con otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) tales como acceso a agua potable, acceso a alimentación nutritiva, vivienda adecuada, y también señala la importancia que reviste el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico (CIDH, 2020a: 9).

También se insta a los Estados a "[p]roteger los derechos humanos, y particularmente los DESCA, de las personas trabajadoras en mayor situación de riesgo por la pandemia [...] toma[ndo] medidas que velen por asegurar ingresos económicos y medios de subsistencia de todas las personas trabajadoras, de manera que tengan igualdad de condiciones para cumplir las medidas de contención y protección durante la pandemia, así como condiciones de acceso a la alimentación y otros derechos esenciales" (CIDH, 2020a: 10). Y se recomienda la adopción de las medidas necesarias para "prevenir los contagios de COVID-19 de la población mayor en general y en particular de quienes se encuentren en residencias de larga estancia, hospitales y centros de privación de libertad, adoptando medidas de ayuda humanitaria para garantizarles la provisión de alimentos, agua y saneamiento y estableciendo espacios de acogida para personas en situación de pobreza extrema, calle o abandono o situación de discapacidad" (CIDH, 2020a: 15-16). En relación con personas privadas de libertad, se hace un llamamiento a "[a]decuar las condiciones de detención [...] particularmente en lo que respecta a alimentación, salud, saneamiento..." (CIDH, 2020a: 16).

Otro documento a referir, también de la CIDH, es la Resolución 4/2020 "Derechos Humanos de las Personas con COVID-19". En la parte considerativa del documento, la CIDH señala que las personas con COVID-19 pueden experimentar impactos negativos y limitaciones de otros DESCA además de la salud, y que "la falta de acceso a determinados DESCA, particularmente el acceso al agua, a la alimentación y a la vivienda adecuada aumenta el riesgo de contagio para las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad" (CIDH, 2020b: 3).

En la parte resolutiva, el documento presenta las "Directrices Interamericanas para la protección de los Derechos Humanos de las personas con COVID-19", y algunas de ellas mencionan al DAA. Así, la directriz 16 establece: "en cuanto a las personas con COVID-19 que presenten riesgo a la vida y amenazas serias a su salud y que viven en zonas rurales o lugares alejados, y con mayores obstáculos de acceso a servicios especializados, como pueblos indígenas y comunidades

producción y distribución de alimentos, limpieza, cuidado, trabajadores rurales, informales o precarizados (CIDH, 2020a: 6).

afrodescendientes tribales, deben generarse acciones específicas para identificarlas y construir estrategias de asistencia en transporte, alojamiento y acceso esencial al agua y a la alimentación" (CIDH, 2020b: 6).

La directriz 43, por su parte, señala: "[l]os Estados deben asegurar prioritariamente el suministro de agua y alimentos en cantidades adecuadas a las personas en situación de pobreza o pobreza extrema con COVID-19, especialmente las que no tengan acceso al agua, ni a la adquisición de víveres de primera necesidad (CIDH, 2020b: 11). Y, por otro lado, vinculado con el derecho a la educación de personas con COVID-19 (ya sea que hayan sufrido la enfermedad directamente o en el núcleo de sus familias), establece: "los Estados deben prever dentro de los diferentes niveles de sus sistemas educativos, la implementación de medidas que mitiguen la posible interrupción de los estudios y se enfoquen en la reducción del abandono de los mismos […] tomando especialmente en consideración el papel de la escuela en los entornos más vulnerables, como proveedora de higiene, salud o alimentos" (CIDH, 2020b: 11).

Por último, el tercer documento que se considera oportuno mencionar dentro del SIDH ha sido producido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Se trata de la Declaración 1/20 "COVID 19 y Derechos Humanos".

El nombre completo de la declaración es "COVID 19 y Derechos Humanos. Los problemas y los desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales", y allí la Corte IDH plantea una preocupación por la preservación de los puestos de trabajo de la población y el nivel de ingresos, y en ese sentido es que recomienda a los Estados "velar porque se preserven las fuentes de trabajo y se respeten los derechos laborales de todos los trabajadores y trabajadoras" (Corte IDH, 2020: 3), al tiempo que los insta a "adoptar e impulsar medidas para mitigar el posible impacto sobre las fuentes de trabajo e ingresos de todos los trabajadores y trabajadoras y asegurar el ingreso necesario para la subsistencia en condiciones de dignidad humana" (Corte IDH, 2020: 3).

Reconoce, asimismo, que en virtud de las medidas de aislamiento social y el impacto que esto genera tanto en las economías personales como en las familiares "se deben procurar mecanismos para atender la provisión básica de alimentos y medicamentos y otras necesidades elementales a quienes no puedan ejercer sus actividades normales, como también a la población en situación de calle" (Corte IDH, 2020: 3).

4. Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC): Declaración ante el COVID 19

La "Declaración regional del ODA-ALC[5] ante el COVID 19", formulada en conjunto con el Observatorio del Derecho a la Alimentación de España (ODA-España)[6] y el Grupo Especial "Seguridad Alimentaria y Nutricional: innovación en políticas públicas" (Grupo SAN) de FAO-CLACSO[7], plantea un llamado urgente a la acción de los gobiernos y autoridades competentes para la adopción de medidas oportunas y efectivas, guiadas por un enfoque de derechos humanos y justicia social, y redoblar esfuerzos "para garantizar el acceso de toda la población a una alimentación adecuada, a través del fortalecimiento de ingresos, la disponibilidad de alimentos sanos y nutritivos especialmente a la población más vulnerable, la implementación de programas de ayuda social y la puesta en marcha de estrategias tendientes a evitar la especulación del precio de los alimentos" (ODA-ALC, 2020: párr. 2).

El documento señala que para el logro de dicho objetivo resulta necesario el aprovechamiento de la fortaleza de las bases productivas del sistema alimentario tanto desde la protección y el apoyo al tejido productivo local, favoreciendo y primando los canales cortos de producción y consumo, la pequeña agricultura, la pesca artesanal y la protección de la agrobiodiversidad (ODA-ALC, 2020: párr. 3), y acerca ocho recomendaciones principales a los Estados.

La primera recomendación, consiste en "situar la garantía del derecho a una alimentación adecuada en lo más alto de las agendas políticas nacionales". En ese sentido, se señala, por un lado, la importancia de la recepción normativa del

5. Tal como se adelantó en la introducción de este libro, el ODA-ALC es una red académica surgida en el año 2011 y que en la actualidad cuenta con más de 80 instituciones académicas de 17 países de la región, y tiene como objetivo principal la elaboración de estudios e investigaciones en relación con el DAA. Desde su surgimiento contó con el apoyo FAO, a través de su Proyecto de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre (IALCSH), financiado por la Cooperación Española. Asimismo, desde el año 2016 dichos esfuerzos han sido fortalecidos mediante el programa "Mesoamérica sin Hambre AMEXCID-FAO", iniciativa conjunta del Gobierno de México, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), la FAO y los nueve países en los que el Programa tiene incidencia.

6. El ODA-España es una red académica interdisciplinar e interinstitucional integrada por más de 30 instituciones universitarias, además de la colaboración de varias entidades sociales. Su creación se formalizó en el año 2018 siguiendo la experiencia del ODA-ALC y con el apoyo técnico de FAO.

7. El Grupo Especial "Seguridad Alimentaria y Nutricional: innovación en políticas públicas" FAO - CLACSO es una alianza que data del año 2016, entre la FAO y doce entidades provenientes del sector académico y de investigación pertenecientes a ocho países de América Latina. Esta iniciativa es avalada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

DAA, comprendiendo la necesidad de su presencia en todas las Constituciones de los países, así como la aprobación de leyes y presupuestos que garanticen su ejercicio efectivo (ODA-ALC, 2020: párr. 5). Asimismo, se exhorta a los países de la región a poner en marcha estrategias para atender el DAA basadas en un enfoque integrado e interseccional de derechos y orientadas a abordar las múltiples discriminaciones que experimentan las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, tanto urbana como rural, lo cual requiere adelantar acciones para prevenir que la población caiga en niveles más graves de inseguridad alimentaria de aquellos a los que ya se encontraban expuestos, así como evitar que nuevos grupos poblacionales experimenten inseguridad alimentaria (ODA-ALC, 2020: párr. 6).

Dentro de esta primera recomendación también se resalta la necesidad de prestar especial atención a los grupos de población cuyos indicadores de salud, derivados de problemáticas alimentarias, pueden agravar exponencialmente su situación en el contexto de la pandemia (v. gr. niños y niñas de 6 a 59 meses con anemia nutricional, niños y niñas que sufren desnutrición crónica y aguda, mujeres gestantes con bajo peso o anemia nutricional, población adulta mayor, personas con diabetes, hipertensión u obesidad) (ODA-ALC, 2020: párr. 7). Adicionalmente, entre la población en situación de vulnerabilidad, el documento señala a las mujeres, la población indígena y las personas migrantes, en particular quienes han perdido sus fuentes de ingreso en el contexto de la pandemia. Y, en ese sentido, la declaración establece que "los gobiernos deben implementar medidas de coordinación y cooperación para evitar o reducir los riesgos de discriminación de estos grupos individuales y familiares, aplicando medidas de carácter compensatorio" (ODA-ALC, 2020: párr. 9).

Por último, y dentro de la misma recomendación, se resalta el deber de los Estados de asegurar el acceso al consumo mínimo de agua por persona, y se refuerza la idea de "mantener e incrementar la cobertura de los programas públicos de nutrición suplementaria; invertir en programas y medidas para prevenir el desabastecimiento alimentario; ampliar los programas de crédito o subsidios especiales para productores campesinos, mujeres campesinas, grupos étnicos y otras poblaciones que afronten condiciones de exclusión" (ODA-ALC, 2020: párr. 8).

La segunda recomendación de la declaración se encuentra en consonancia con muchos de los documentos ya presentados en este capítulo, y consiste en garantizar el funcionamiento regular de la alimentación escolar así como realizar una mejora en las cantidades de alimentos entregadas (ODA-ALC, 2020: párr. 11-12).

La tercera recomendación consiste en atender a la posible exacerbación de las cifras de sobrepeso y obesidad que puede generar el confinamiento, y por ello se remarca que se debe poner el foco no solo en la cantidad de alimentos disponibles, sino de su calidad nutricional (debiéndose evitar aquellos con más azúcares, sodio y grasas saturadas, en tanto puede ahondar la doble carga de la malnutrición: obesidad y desnutrición) (ODA-ALC, 2020: párr. 13).

Vinculado con la necesidad de asegurar la disponibilidad de alimentos, la recomendación Nº 4 establece el deber de los gobiernos de permitir y facilitar las actividades esenciales para el funcionamiento de los sistemas alimentarios, así como, en la medida de lo posible, implementar canales sanitarios que permitan el flujo continuo de alimentos o al menos la reducción de las interrupciones, y coordinar la colaboración entre Estados para lograr la disponibilidad de los alimentos que constituyen la Canasta Básica de Alimentos de cada país (ODA-ALC, 2020: párr. 14-15). La recomendación hace hincapié en la necesidad de que los alimentos que se encuentren disponibles sean saludables y, en ese sentido, expresa que se debe velar por "garantizar el acceso físico y económico a frutas, verduras, legumbres y pescados, especialmente en poblaciones vulnerables mediante la entrega gratuita de canastas de alimentos básicos a los grupos más expuestos; subsidio a alimentos de las guías alimentarias poblacionales; así como reorganización de ferias libres o mercados tradicionales en formatos más pequeños, seguros y de fácil acceso" (ODA-ALC, 2020: párr. 16).

La recomendación Nº 5 establece el deber de proteger especialmente al sector de la agricultura familiar y fortalecer procesos de agricultura urbana, y destaca la necesidad de implementar acciones que permitan y garanticen la participación de pequeños productores locales en las compras públicas, con el fin de movilizar la economía local, favorecer circuitos cortos de comercialización y lograr la provisión de alimentos frescos a las diferentes iniciativas de ayuda alimentaria (ODA-ALC, 2020: párr. 18-19). En relación con el fomento de circuitos cortos de producción-consumo la recomendación también alude a la necesidad de fomentar el uso de semillas nativas y de calidad, en tanto su utilización contribuye al cuidado y preservación de la biodiversidad, que a su vez propicia variedad alimentaria y calidad nutricional de los alimentos. Sobre este punto se hace, asimismo, un llamado a revisar y ajustar las normativas sobre la comercialización y uso de semillas, y la visibilización de las organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes que las han protegido (ODA-ALC, 2020: párr. 20). En lo referido al fortalecimiento de los procesos de agricultura urbana, en tanto iniciativas que favorecen el abastecimiento a las ciudades y constituyen un escenario de construcción de tejido social, se recomienda apoyar la conformación de "Redes de Agricultores Urbanos" (ODA-ALC, 2020: párr. 21).

La sexta recomendación, y en sintonía también con un tema abordado en el Capítulo 5 de este libro, consiste en implementar acciones para la reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos (ODA-ALC, 2020: párr. 22-23).

La recomendación Nº 7, por su parte, establece la necesidad de la incorporación efectiva del enfoque de género en políticas y programas para hacer frente a la pandemia de COVID-19. En ese sentido, la declaración alude a la importancia de visibilizar la doble carga de trabajo y estrés que la actual pandemia genera en las mujeres (ODA-ALC, 2020: párr. 25).

Finalmente, la octava y última recomendación de la declaración consiste en fortalecer el trabajo en alianzas (entre Estados, academia, sociedad civil, empresas,

organizaciones comunitarias y campesinas, organismos de derechos humanos, cooperación internacional) para mitigar el impacto negativo de la pandemia en la cadena de producción y distribución de alimentos y para la generación de estrategias a mediano y largo plazo capaces de convertir la crisis en una oportunidad para acelerar la transformación de los sistemas alimentarios en sostenibles y saludables, así como para mantener vigentes las acciones para enfrentar los desafíos de la Agenda 2030, y en especial el ODS 2 "Hambre Cero", y el ODS 17 "Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible" (ODA-ALC, 2020: párr. 26-27).

5. Conclusiones

La pandemia de COVID-19 motivó que tanto desde el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos como desde el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos se produjeran diferentes documentos con recomendaciones a los Estados. El capítulo se centró fundamentalmente en el repaso por documentos con contenidos sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y, dentro de ellos, se identificaron las referencias al derecho humano a la alimentación adecuada. Asimismo, se acercó una síntesis de la "Declaración regional del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe ante el COVID 19".

En los documentos, se logró advertir la preocupación por garantizar a toda la población el acceso a alimentación nutritiva (ya sea a través del fortalecimiento de ingresos, por medio de la provisión directa de alimentos sanos y nutritivos, por la implementación de programas de ayuda social, etc.), y también se destacaron, entre otros puntos, la necesidad de adoptar medidas para proteger a trabajadoras y trabajadores rurales y campesinas/os, así como acciones para evitar la especulación con el precio de los alimentos. Todos los documentos relevados se orientan en la necesidad de una efectiva adopción de un enfoque basado en derechos por parte de los Estados, con los diferentes principios y estándares que lo integran. Es decir, constituyen un llamamiento a una efectiva acción para la garantía, protección y realización del derecho a la alimentación adecuada y de todo el conjunto de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y de todos los derechos humanos para todas las personas.

La pandemia puso al descubierto aún más un mundo y una región que se encuentran muy alejados de dar efectivo cumplimiento a las obligaciones que los Estados tienen en relación con los derechos humanos. La gran desigualdad imperante –y sobre todo tan característica en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe–, con cifras elevadas de pobreza y pobreza extrema, deja a millones de personas fuera del acceso a (inclusive) niveles mínimos y esen-

ciales de derechos. Asimismo, y tal como se ha desarrollado a lo largo del capítulo –y del libro–, el derecho a la alimentación presenta también otras complejidades (consumo en exceso de alimentos ultraprocesados, de escaso valor nutritivo y con implicancias negativas en la salud de las personas, provisión de alimentos insuficiente o inadecuada por parte de los propios Estados, modos de producción no sustentables, particular situación de las mujeres y las diversidades, de la población rural, de pueblos indígenas, de migrantes y comunidades afrodescendientes tribales y su elevada inseguridad alimentaria, así como la mayor sensibilidad a las crisis económicas, políticas y climatológicas, entre otras). Los principales desafíos y puntos claves a atender y priorizar se encuentran señalados desde mucho antes de la actual pandemia, no solamente desde documentos de organismos de derechos humanos sino también desde la academia y la sociedad civil. Es momento de tomar el derecho a la alimentación adecuada (y todos los derechos humanos) en serio y, en términos de la Agenda 2030, "no dejar a nadie atrás".

6. Referencias

Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2004), Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler. Documento E/CN.4/2004/10.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020a), Resolución 01/20 Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, (disponible en https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020b), Resolución 4/2020 Derechos Humanos de las Personas con COVID-19, (disponible en http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-4-20-es.pdf).

Comité de Derechos del Niño (2020), El Comité de Derechos del Niño advierte sobre el grave efecto físico, emocional y psicológico de la pandemia COVID-19 en los niños y hace un llamado a los Estados para proteger los derechos de los niños, (disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/1_Global/INT_CRC_STA_9095_S.pdf).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2020), Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales. Documento E/C.12/2020/1.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2020), Nota con orientaciones: CEDAW y COVID-19, (disponible en https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/docs/Covid-19/CEDAW-Guidance-note-COVID-19.pdf).

Consejo de Derechos Humanos (2019), Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación Hilal Elver acerca de su visita a la Argentina.

Documento A/HRC/40/56/Add.3.
Consejo de Derechos Humanos (2020), Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación Michael Fakhri. Documento A/HRC/46/33.
Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020), Declaración 1/20 COVID 19 y Derechos Humanos: Los problemas y los desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales, (disponible en https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf).
FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF (2020), Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020. Santiago de Chile. Recuperado de: https://doi.org/10.4060/cb2242es
Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe -ODA-ALC- (2020), Declaración Regional del ODA-ALC ante el COVID 19, (disponible en http://www.oda-alc.org/wp-content/uploads/pdf/Declaración-Regional-ODA-ALC-ante-COVID-19.pdf).
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -OACNUDH- (2020), Directrices Relativas a la COVID 19, (disponible en https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance_SP.pdf).

6.1. Otros recursos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Portal web "Centro de Información COVID 19 y Derechos Humanos", (disponible en https://www.corteidh.or.cr/tablas/centro-covid/centro.html).

Las autoras y los autores

María Rosario Alonso Ibáñez. Abogada. Doctora en Derecho. Catedrática de Derecho Administrativo (Universidad de Oviedo). Miembro del ODA España. Comité Científico CEGGLA.

Coralie Arbo. Estudiante del cuarto año de la carrera de Sociología de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas (UCA, Paraguay). cocorarog@gmail.com

Jaime Andrés Bastidas Rosero. Abogado (Universidad de Nariño). Especialista en Derecho Constitucional. dejure@udenar.edu.co

Pablo Aníbal Beltrán Romero. Magíster en Desarrollo de las Finanzas Aplicadas a la Microempresa, Economista (Universidad de Cuenca). Docente-investigador, Grupo de Investigación en Economía Regional (GIER), Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (Universidad de Cuenca). pablo.beltran@ucuenca.edu.ec

Paola Bergallo. Abogada graduada con honores de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctora en derecho por la Universidad de Stanford. Profesora asociada de la Escuela de Derecho (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina) e Investigadora adjunta del Conicet. pbergallo@utdt.edu

Fernanda Brandão Lapa. Doutora em Educação. Diretora do Instituto Desenvolvimento e Direitos Humanos/IDDH. Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos. Professora da Universidade da Região de Joinville/UNIVILLE (Brasil). flapa@iddh.org.br

Marco Caballero. Estudiante del quinto año de la carrera de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas (UCA, Paraguay). marcoemilioc@gmail.com

Gloria Canclini. Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad de la República (Udelar). Diploma de Especialización en Ciencia Política.

Candidata a Magíster en Ciencia Política. Profesora Asistente en Ciencia Política, Facultad de Derecho, Universidad de la República (Udelar), Co-coordinadora del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Facultad de Derecho (Udelar). canclini2005@gmail.com

Maximiliano Carrasco. Abogado graduado con honores de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Posgrado en Gobernabilidad y Reforma del Estado en América Latina (Universidad Complutense de Madrid), Especialista Universitario en Derechos Humanos (Universidad del País Vasco), Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA), Magíster en Programas Sociales (FLACSO) y Doctorando en Derecho (UBA). Investigador del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. mxcarrasco@derecho.uba.ar

Valentina Castagnari. Abogada (Universidad de San Andrés, Argentina). Investigadora y profesora invitada (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina). Actualmente se encuentra cursando el LL.M. en Derecho de la Salud Global en la Universidad de Georgetown. vcastagnari@utdt.edu

Florencia Ceriani. Licenciada en Nutrición y Especialista en Nutrición en Enfermedades Crónicas no Transmisibles (Udelar), Magíster en Nutrición en Salud Pública (Universidad Católica, Uruguay), Doctoranda en Ciencias (Udelar). Profesora Adjunta en Nutrición Clínica (Escuela de Nutrición, Udelar). Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación, Uruguay. fceriani@nutricion.edu.uy

Nicolás Cobo. Abogado, Universidad Católica de Chile (UC), Magíster en Comercio Internacional (Universidad de Barcelona) y Doctor en Derecho (Universidad de Salamanca). Profesor de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho (UC). Desde 2009 integra el Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC). Desarrolló investigaciones presentadas en el ODA-ALC sobre "Derecho a la alimentación en Chile y la necesidad de mejorar la calidad de la nutrición de la población", y "Derecho a la alimentación como fuente de responsabilidad: el caso de la contaminación del maíz por organismos genéticamente modificados".

Otilia Vanessa Cordero-Ahiman. Doctora en Economía Agraria, Alimentaria y de los Recursos Naturales, Magíster en Economía Agraria, Alimentaria y de los Recursos Naturales y en Planificación de Proyectos de Desarrollo Rural y Gestión Sostenible (UPM), Magíster en Ingeniería del Medio Ambiente (Universidad de Zaragoza), Ingeniera en Administración Financiera (Universidad Técnica Estatal de Quevedo,). Docente-investigadora (Grupo de Investigación en Economía Re-

gional, GIER, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Cuenca). otilia.cordero@ucuenca.edu.ec

Gabriella Natallia Corrêa Kerber. Mestre em Saúde e Meio Ambiente (Universidade da Região de Joinville - Univille, Brasil), Bacharel em Gastronomia (Universidade do Vale do Itajaí - Univali, Brasil). Professora e pesquisadora do Curso Superior de Tecnologia em Gastronomia da Univille. gabikerber@gmail.com

Iris Cotto. Nutricionista encargada del Centro de Educación y Atención Nutricional (CEAAN, USAC, Guatemala).

Yoná da Silva Dalonso. Doutora em Geografia e Planejamento Regional. Professora e pesquisadora da Universidade da Região de Joinville - Univille. yona.dalonso@univille.br

Myriam De León Rodríguez. Licenciada en Nutrición, Magíster en Nutrición Clínica (Universidad Catolica, Uruguay), Especialista en Nutrición en Enfermedades Crónicas no Transmisibles (Udelar), Especialista en Gestión en Servicios de Salud (Universidad Católica, Uruguay) . Profesora Agregada de la Unidad del Nivel Prácticas Profesionales. Directora de la Escuela de Nutrición (Udelar). mdeleon@nutrición.edu.uy

Gloria Liliana Duque-Chica. Profesora e investigadora de la Universidad de Medellín. Psicóloga de la Universidad de Antioquia, Doctora en Neurociencia y comportamiento de la Universidad de Sao Paulo, Magíster en Neurociencia y Biología del comportamiento de la Universidad Pablo de Olavide, Magíster en Neuropsicología de la Universidad de Salamanca. gduque@udem.edu.co

Andrea Echegoyen Ron. Licenciada en Nutrición (Udelar) Magíster en Recursos Humanos y Gestión del Conocimiento (Universidad Europea Miguel de Cervantes). Profesora Adjunta en Administración de Servicios de Alimentación y Nutrición (Escuela de Nutrición, Udelar) Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación, Uruguay. aechegoyen@nutricion.edu.uy

Gabriela Fajardo. Licenciada en Nutrición (Udelar), Magíster en Entornos Virtuales de Aprendizaje (Universidad Técnica Nacional de Costa Rica). Profesora Agregada en Nutrición Poblacional (Escuela de Nutrición, Udelar), Profesora de Educación Media en Ciencias Biológicas. Integrante y Punto Focal del Observatorio del Derecho a la Alimentación, Uruguay. gfajardo@nutricion.edu.uy

M. Angélica Fellenberg. Ingeniero agrónomo, Magíster en Nutrición (INTA, Universidad de Chile -UC-) y Doctora en Ciencias de la Agricultura (Pontificia

Universidad Católica de Chile – PUC-). Profesora asociada de la Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal de la PUC. Lidera proyectos de investigación en calidad de carnes y en ingredientes funcionales y aditivos naturales. Fue asesora del Ministerio de Agricultura y de la Agencia Chilena para la calidad e Inocuidad Alimentaria. Presidente del Consejo Consultivo de la Fundación Copec-UC. mafellen@uc.cl

María Victoria Fernández Molina. Doctora en Derechos Humanos (Universidad de Deusto), Research Fellow del Sylff Program (Tokyo Foundation), Magíster en Bioética y Biojurídica (Cátedra Unesco), Licenciada en Derecho (Universidad de León), Especialización en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional (Universidad Complutense). Profesora, investigadora y coordinadora del Centro Interdisciplinario de Bioética Global Aplicada (CIBIGA). Cuenta con diversas publicaciones y con varios años de experiencia en el diseño, la implementación y evaluación de proyectos de investigación, programas educativos y estrategias de intervención en derechos humanos. victoria.fernandezmo@anahuac.mx

Camilo Filártiga Callizo. Abogado, Magíster en Estudios Políticos Aplicados. Investigador categorizado PRONII Conacyt. Director del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas (UCA, Paraguay). camilo.filartiga@uc.edu.py

Oscar Flores Torres. Doctor en Historia Contemporánea (Universidad Complutense de Madrid). Investigador del Cedesca. oflores60@gmail.com

Rosaura Fonseca Rodríguez. Licenciada en Derecho (Universidad de Costa Rica).

Liliana Gallo Consuegra. Investigadora - docente del Programa de Psicología de la Universidad de Medellín. Psicóloga, Magíster en Proyectos de Desarrollo Social y en Magíster Educación y candidata a Doctora en Educación - énfasis Psicopedagogía. Coordinadora de Becas MEN-Universidad de Medellín. lgallo@udem.edu.co

Diego García López. Licenciado en Derecho (Universidad Autónoma de Coahuila). Asistente de investigación. cuarentaynuevedsgl@gmail.com

Alejandra Girona. Licenciada en Nutrición, Magíster en Psicología Social (Udelar) y Doctoranda en Ciencias de la Salud (Universidad Federal de Pelotas, Brasil). Profesora Agregada en Nutrición y Alimentación en el Ciclo de la Vida (Escuela de Nutrición, Udelar), Co-coordinadora del Núcleo Alimentación y Bienestar (Espacio Interdisciplinario, Udelar), Coordinadora del Observatorio del Derecho a la Alimentación (Escuela de Nutrición, Udelar). Consultora para

organismos nacionales e internacionales. alegirona2@gmail.com

María Eugenia González Cuidet. Abogada. Doctoranda en Ciencias Penales. Especialista en Ciencias Penales. Profesora asociada a cargo de las cátedras de Sociología Jurídica y Sociología. Investigadora principal. Facultad de Ciencias Jurídicas (Universidad del Salvador, Argentina). Miembro del ODA ALC.

Isabel Goyes Moreno. Abogada (Universidad de Nariño), Doctora en Educación (Rudecolombia). Docente tiempo completo (Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Nariño).

Vanessa Gutiérrez Espinosa. Licenciada en Derecho (Universidad Autónoma de Coahuila). Asistente de Investigación. d.vanegutierrez.20@gmail.com

Myrna Berenice Hinojosa García. Doctora en Métodos Alternos de Solución de Conflictos (Universidad Autónoma de Nuevo León). Investigadora del Cedesca. myrna_hinojosa@yahoo.com

María José Iciarte García. Médico Veterinario (Universidad Central de Venezuela). Magister Scientiarium en Desarrollo Rural, mención Economía Agrícola (Facultad de Agronomía, UCV). Doctora en Ciencias Agrícolas (Facultad de Agronomía, UCV). Profesora Asociada - Jefe de la Cátedra de Economía y Administración e investigadora de la Facultad de Ciencias Veterinarias de la Universidad Central de Venezuela. Miembro del ODA-ALC.

Roberto Laura Barrón. Licenciado en Sociología (UMSA, Bolivia), Magíster en Agroecología y Desarrollo Sostenible. Catedrático titular de Metodología de la Investigación (UMSA). robertolaura76@yahoo.es

Adriana Lezcano. Estudiante del quinto año de la carrera de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas (UCA, Paraguay). adrilez96@gmail.com

Saúl Elías López. Ingeniero Agrónomo (Universidad Central de Venezuela), miembro fundador del ODA Venezuela y Presidente de la Sociedad Venezolana de Ingenieros Agrónomos y afines. sauleliaslopez@gmail.com

Lorena López Donado. Licenciada en Nutrición (Universidad de San Carlos de Guatemala). Maestría en Salud Pública con Énfasis en Epidemiología y Salud Pública (Universidad Rafael Landívar). Diplomado en Derecho a la Alimentación y Políticas Públicas (FAO y Fundación Henry Dunant). Doctorado en Nutrición (en trabajo de tesis). Coordinadora, docente e investigadora de Escuela de Nutrición (Universidad Mariano Gálvez). ldonado@umg.edu.gt

Javier David López Padilla. Profesor (Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de Honduras).

Candela Loreti. Abogada, Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Facultad de Derecho (UBA).

Juan Fernando Marrero C. Ingeniero Agrónomo. Facultad de Agronomía (Universidad Central de Venezuela), Magister Scientiarium in Agricultural Economics (Cornell University), Abogado, Especialista en Derecho Económico y de la Integración y Doctorando en Ciencias Jurídicas, mención Derecho (Universidad Central de Venezuela). Director del Instituto de Economía Agrícola y Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía de la Universidad Central de Venezuela. Miembro de la Secretaría Técnica del ODA- ALC.

Analía Martínez. Estudiante del quinto año de la carrera de Sociología de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas (UCA, Paraguay). analiamartinez96@gmail.com

Claudia Mazariegos. Docente Escuela de Nutrición (Universidad Mariano Gálvez).

Luis Rodrigo Mendieta Muñoz. Doctor en Ciencias Económico-Administrativas, Especialidad en Estudios Regionales (Universidad de Guadalajara), Magíster en Economía (Pontificia Universidad Católica de Chile), Economista con Mención en Gestión Empresarial Especialización Finanzas (Escuela Superior Politécnica del Litoral, Ecuador). Docente-investigador, Director del Grupo de Investigación en Economía Regional (GIER), Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Cuenca. rodrigo.mendieta@ucuenca.edu.ec

Ana Laura Meroni. Licenciada en Nutrición (Udelar) Magíster en Ciencias Humanas opción Antropología de la Cuenca del Plata (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Udelar); Especialista en Nutrición Clínica en Enfermedades no Transmisibles (Escuela de Nutrición, Udelar); Especialista en Salud Comunitaria en el marco de la Atención Primaria de la Salud (Universidad Católica del Uruguay); Especialista en Seguridad Alimentaria (UNIT, Uruguay). Docente Asistente Grado 2 para el Departamento de Educación (Escuela de Nutrición, Udelar). Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación, Uruguay. ameroni@nutricion.edu.uy

Jillian Miranda Monge. Licenciada en Derecho (Universidad de Costa Rica).

César Augusto Molina Saldarriaga. Abogado (Universidad de Medellín), Especialista en Derecho Administrativo y Magíster en Diseño del Paisaje (Universidad Pontificia Bolivariana). Docente interno titular de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, investigador asociado en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación colombiano, adscrito al Grupo de Investigaciones en Derecho ((GRID)), en su línea Derecho, Sociedad y Mercado (Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia). ORCID ID 0000-0003-1940-5289. cesar.molina@upb.edu.co

Bessy Margoth Nazar Herrera. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales con orientación en Derecho Administrativo, Especialista en Diseño, Gestión y Evaluación Curricular, Diplomada en Garantías Constitucionales y Derechos Humanos y Magíster en Administración de Empresas (Universidad Nacional Autónoma de Honduras). Decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Honduras.

Hugo Alfonso Muñoz Ureña. Licenciado en Derecho (Universidad de Costa Rica), Máster en Derecho Público con énfasis en Derecho Ambiental, Máster en Derecho Comercial con énfasis en Derecho Agroalimentario y Doctor en Derecho (Universidad de Nantes). Catedrático (Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica) e Investigador de la Cátedra de Investigación en Derecho de la Diversidad y Seguridad Alimentarias (DDSA-Universidad Laval, Canadá). Miembro del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC). hugo.munozurena@ucr.ac.cr.

María Isabel Orellana. Profesora Titular Escuela de Nutrición (Universidad de San Carlos de Guatemala).

Ana Lucía Parma. Licenciada en Psicología, Diploma en Psicoterapia en Servicios de Salud y Maestranda en Psicología Clínica (Udelar). Docente Asistente en el Departamento de Educación, Escuela de Nutrición (Udelar). Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación, Uruguay. aluciaparma@gmail.com

Laura Pautassi. Abogada (Universidad Nacional de Córdoba). Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Área Derecho Social. Investigadora principal del Conicet (Argentina). Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Facultad de Derecho (UBA).

Milena Pereira Fukuoka. Abogada, Magíster en Derechos Humanos. Coordinadora del Grupo de Investigación ODA-UCA, Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas (UCA, Paraguay). milenapf@gmail.com

Laura Elisa Pérez Gómez. Coordinadora de la vertiente de trabajo sobre "Investigación y desarrollo de indicadores para evaluación de la situación de los derechos humanos" del Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM); experta independiente y presidenta del Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador.

Ivet Miriam Pérez Molina. Licenciada en Economía por la Facultad de Economía (Universidad Nacional Autónoma de México). Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (PUDH-UNAM).

Jorge Pernillo. Coordinador Escuela de Nutrición (Universidad Panamericana de Guatemala).

Rossicela Belén Pinedo López. Estudiante de la carrera de Derecho (UMSA, Bolivia). Voluntaria en la Red de Jóvenes por la Transparencia, impulsado por el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional de la República de Bolivia (2018-2019). rossicelapinedolopez@gmail.com

María Elena Quinde Lituma. Economista (Universidad de Cuenca). Técnica de Investigación, Grupo de Investigación en Economía Regional (GIER), Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas (Universidad de Cuenca). Mariae.quinde@ucuenca.edu.ec

Celeste Quiroga. Bachiller en el último nivel de la Licenciatura de Nutrición (Udelar). Celestequiroga30@hotmail.com

Juan Diego Restrepo Yepes. Abogado (Universidad San Buenaventura), Especialista en Derecho Administrativo (Universidad de Medellín) y Magíster en Derecho (Universidad Pontificia Bolivariana). Docente investigador de carrera (Institución Universitaria de Envigado, Medellín).

Olga Restrepo Yepes. Abogada (Universidad de Medellín), Especialista en Derecho Constitucional (Universidad del Rosario), Magíster en Derecho (Universidad de los Andes) y Doctora en Derecho (Universidad de Medellín). Profesora de Derecho Público en pregrado y posgrado (Universidad de Medellín). Líder e integrante del Grupo de Investigaciones Jurídicas (Universidad de Medellín). ocrestrepo@udem.edu.co

Rocío Riesco. Abogada, Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Facultad de Derecho (UBA).

Magda Yadira Robles Garza. Doctora en Derechos Fundamentales (Universidad Carlos III, Madrid). Titular de la Defensoría de los Derechos Humanos Universitarios, Universidad Autónoma de Coahuila. yadiraroblesgarza@gmail.com

Raquel Rodríguez. Licenciada en Nutrición (Udelar), Magíster en Nutrición énfasis en Salud Pública (Universidad Católica, Uruguay). Asistente del Departamento de Nutrición Básica (Escuela de Nutrición, Udelar). Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación, Uruguay. rrodriguez@nutricion.edu.uy

Odette Sanabria. Docente Escuela de Nutrición (Universidad de San Carlos de Guatemala).

Raquel Sánchez. Licenciada en Nutrición y Especialista en Nutrición en Enfermedades No Transmisibles (Udelar). Profesora Agregada de la Unidad de Apoyo a la Enseñanza (Escuela de Nutrición, Udelar). Integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación, Uruguay. rsanchez@nutricion.edu.uy

Lillian Sánchez Calderoni. Especialista en derecho a la información, fiscalización y combate a la corrupción por la Academia Interamericana de Derechos Humanos (AIDH) de la Universidad Autónoma de Coahuila (UAdeC); Máster en derecho de la empresa por la Universidad de Monterrey. Colaboradora de investigación y de la Secretaría Académica de la AIDH - UAdeC. lic.lilliansc@gmail.com

Alejandra Saucedo. Estudiante del quinto año de la carrera de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas (UCA, Paraguay). alejandra.selene22@gmail.com

Martha Tarasco Michael. Médica cirujana con Especialidad Médica en Medicina de la Comunicación Humana, Foniatría y Audiología (Instituto de la Comunicación Humana SSA, México), Magíster en Investigación Clínica (Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán SSA, México), Magíster en Bioética (Universidad del Sacro Cuore, Roma) y Doctorado en Medicina (Universidad de Santiago de Compostela). Coordinadora e investigadora de la Facultad de Bioética y profesora de planta (Universidad Anáhuac). mtarasco@anahuac.mx

Alejandra Texeira. Licenciada en Nutrición, Magíster en Nutrición y Dietética, Diploma en Soporte Nutricional, Diploma en Diabetes, Diploma de Quality Internacional. Exjefa del Departamento de Nutrición del Hospital de Salto (ASSE). alejandratexeira@gmail.com

Ana Tobar. Docente Escuela de Nutrición (Universidad Panamericana de Guatemala).

Aura Cecilia Torres Burbano. Abogada y Economista (Universidad de Nariño). Especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social (Universidad de Nariño). Estudiante de Maestría en Políticas Públicas (Universidad del Valle). Docente H.C. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (Universidad de Nariño).

Jorge Leonardo Vanegas-Ruiz. Doctor en Tecnología Agroambiental para una Agricultura Sostenible, mención en Producción y Nutrición Animal, Universidad Politécnica de Madrid (UPM), Magíster en Producción y Sanidad Animal (UPM), Magíster en Nutrición Animal (Universidad de Zaragoza), Diplomado Especialista en Nutrición Animal (CIHEAM), Ingeniero Agropecuario (Universidad Técnica Estatal de Quevedo). Fue Docente-Investigador (Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad de Cuenca). Actualmente, Docente-Investigador de la Facultad de Ciencias de la Ingeniería. Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH). jorge.vanegas@unach.edu.ec

Suiany Zimermann Bail. Advogada. Bacharela em Direito pela Universidade da Região de Joinville (Univille) Coordenadora de Advocacy e Articulação do Instituto Desenvolvimento e Direitos Humanos/IDDH. suianyzimermann@gmail.com.

FACULTAD DE DERECHO
SERIE TEXTOS

El derecho a la alimentación adecuada, en tanto derecho humano, es interdependiente del ejercicio de otros derechos –en especial, de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales–. La importancia de su satisfacción y, también, de la definición de su alcance –tanto en términos de disponibilidad como de accesibilidad, sostenibilidad y adecuación– resulta central en la agenda regional de América Latina y el Caribe, y requiere de respuestas estatales urgentes y oportunas.

El libro presenta los resultados de la VIII Convocatoria de Investigaciones del Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe (ODA-ALC), lanzada en el año 2019 en un contexto en el cual la región se estaba alejando del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 sobre "Hambre Cero", que consiste en "poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible". Y dicho contexto se agravó aún más con la pandemia de COVID-19.

Los distintos capítulos que integran esta obra acercan diagnósticos respecto del derecho a la alimentación adecuada en diferentes países de la región y resaltan desafíos aún pendientes, a la vez que destacan aspectos que se consideran claves para este derecho humano. De allí el título de este libro, que se suma a una serie de publicaciones regionales y nacionales surgidas en el marco de esta red de universidades que integran el ODA-ALC.

En colaboración con:

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN · aecid · Cooperación Española

AMEXCID
AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

iniciativa AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE

Observatorio del Derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe

Mesoamérica sin Hambre
Cooperación y políticas para la seguridad alimentaria

EUDEBA
Editorial universitaria de Buenos Aires

ISBN 978-950-23-3251-2